



TWINTIG RICHTLIJNEN

OVER GEDWONGEN TERUGKEER

September 2005

INHOUDSOPGAVE

Inleidende opmerking.....	5
Twintig richtlijnen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake gedwongen terugkeer	
Inleiding	7
Hoofdstuk I – Vrijwillige terugkeer	
Richtlijn 1. Bevordering van vrijwillige terugkeer	10
Hoofdstuk II – Het verwijderingsbevel	
Richtlijn 2. Vaststelling van het bevel tot verwijdering.....	12
Richtlijn 3. Verbod op collectieve uitzetting.....	16
Richtlijn 4. Kennisgeving van het bevel tot verwijdering.....	18
Richtlijn 5. Rechtsmiddel tegen het bevel tot verwijdering.....	20
Hoofdstuk III – Detentie in afwachting van uitzetting	
Richtlijn 6. Voorwaarden waaronder detentie kan worden bevolen	24
Richtlijn 7. Verplichting tot vrijlating indien de uitzettingsregeling wordt stopgezet	28
Richtlijn 8. Duur van de detentie	30
Richtlijn 9. Rechterlijk rechtsmiddel tegen detentie	32
Richtlijn 10. Voorwaarden van detentie in afwachting van uitzetting	34
Richtlijn 11. Kinderen en gezinnen	36
Hoofdstuk IV - Heropname	
Richtlijn 12. Samenwerking tussen staten.....	38
Richtlijn 13. Verplichtingen van staten.....	40
Richtlijn 14. Staatloosheid	42
Hoofdstuk V – Gedwongen uitzettingen	
Richtlijn 15. Samenwerking met terugkeerders	44
Richtlijn 16. Geschiktheid voor reizen en medisch onderzoek	46
Richtlijn 17. Waardigheid en veiligheid	48
Richtlijn 18. Gebruik van begeleiders	50
Richtlijn 19. Beperkingsmiddelen	52
Richtlijn 20. Monitoring en rechtsmiddelen	56
Bijlage – Definities	60

VOORLOPIGE OPMERKING

Op 4 mei 2005 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa tijdens de 925e vergadering van de afgevaardigden van de ministers enerzijds twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer aangenomen en anderzijds kennis genomen van de opmerkingen op deze richtsnoeren die waren opgesteld door het ad-hoccomité van deskundigen voor de juridische aspecten van territoriaal asiel, vluchtelingen en staatlozen (CAHAR).

Hoewel alleen de Richtlijnen formeel door het Comité van Ministers zijn aangenomen, zijn in deze publicatie beide teksten in één document samengevoegd om de Richtlijnen leesbaarder en begrijpelijker te maken. Om verwarring te voorkomen, is alleen de tekst die formeel door het Comité van Ministers is aangenomen, grijs gemarkeerd.

TWINTIG RICHTLIJNEN
VAN HET COMITÉ VAN MINISTERS VAN EUROPA
OVER GEDWONGEN TERUGKEER¹

Het Comité van Ministers,

Herinnerend aan het feit dat de lidstaten, overeenkomstig artikel 1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, aan een ieder binnen hun rechtsgebied de rechten en vrijheden moeten waarborgen die zijn vastgelegd in afdeling I van het Verdrag, Conventie;

Herinnerend aan het feit dat een ieder recht heeft op vrij verkeer overeenkomstig artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het Verdrag;

Eraan herinnerend dat de lidstaten op grond van het vaststaande internationale recht en met inachtneming van hun verdragsverplichtingen het recht hebben de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen op hun grondgebied te controleren;

Overwegende dat het voor de lidstaten bij de uitoefening van dit recht noodzakelijk kan zijn om illegaal verblijvende personen op hun grondgebied met geweld terug te sturen;

Bezorgd over het risico van schendingen van fundamentele rechten en vrijheden die zich kunnen voordoen in de context van gedwongen terugkeer;

Ervan overtuigd dat richtlijnen waarin niet alleen de normen en leidende beginselen van de Raad van Europa die in deze context van toepassing zijn, worden samengebracht, maar waarin ook de best mogelijke praktijken worden geïdentificeerd, kunnen dienen als een praktisch hulpmiddel voor zowel regeringen bij het opstellen van nationale wetten en regelgeving op dit gebied als voor iedereen die direct of indirect betrokken is bij gedwongen terugkeeroperaties;

Eraan herinnerend dat iedere persoon die internationale bescherming zoekt, het recht heeft dat zijn of haar verzoek wordt behandeld in een eerlijke procedure in overeenstemming met het internationale recht, wat toegang tot een doeltreffende voorziening in rechte omvat voordat een besluit over het uitzettingsbevel wordt uitgevaardigd of ten uitvoer wordt gelegd,

Neemt de bijgevoegde richtlijnen aan en verzoekt de lidstaten ervoor te zorgen dat deze breed worden toegepast.

1. verspreid onder de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de terugkeer van vreemdelingen.

2. Is van mening dat bij de toepassing van of verwijzing naar deze richtlijnen rekening moet worden gehouden met de volgende elementen:

a. geen van de richtlijnen impliceert nieuwe verplichtingen voor de lidstaten van de Raad van Europa. Wanneer de richtlijnen het werkwoord "zullen" gebruiken, geeft dit alleen aan dat het verplichtende karakter van de normen overeenkomt met reeds bestaande verplichtingen van de lidstaten. In bepaalde gevallen gaan de richtlijnen echter verder dan de simpele herhaling van bestaande bindende normen. Dit wordt aangegeven door het gebruik van het werkwoord "zouden" om aan te geven waar de richtlijnen aanbevelingen aan de lidstaten vormen. De richtlijnen identificeren ook bepaalde goede praktijken, die innovatieve en veelbelovende manieren lijken te vertegenwoordigen om een terugkeerbeleid te verzoenen met volledige eerbiediging van de mensenrechten. Staten worden vervolgens "aangemoedigd" om inspiratie te putten uit deze praktijken, die door het Comité van Ministers als wenselijk zijn beschouwd;

¹ Bij het nemen van dit besluit gaf de Permanente Vertegenwoordiger van het Verenigd Koninkrijk aan dat hij, overeenkomstig artikel 10.2c van het Reglement van Orde voor de vergaderingen van de afgevaardigden van de ministers, zich het recht voorbehield van zijn regering om de richtsnoeren 2, 4, 6, 7, 8, 11 en 16 al dan niet na te leven.

b. De richtsnoeren mogen geen afbreuk doen aan bepalingen in nationaal of internationaal recht die gunstiger zijn voor de bescherming van de mensenrechten. In het bijzonder, voor zover deze richtsnoeren verwijzen naar rechten die zijn opgenomen in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, moet de interpretatie ervan in overeenstemming zijn met de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

c. de richtsnoeren laten de voorbehouden van de lidstaten ten aanzien van internationale instrumenten onverlet

COMMENTAAR

Achtergrond

1. De oorsprong van deze richtlijnen ligt in Aanbeveling 1547 (2002) van de Parlementaire Vergadering betreffende uitzettingsprocedures in overeenstemming met de mensenrechten en gehandhaafd met respect voor veiligheid en waardigheid. In zijn antwoord op Aanbeveling 1547 (2002) sprak het Comité van Ministers van de Raad van Europa zijn steun uit voor het door de Parlementaire Vergadering geopperde idee om een gedragscode voor uitzettingsprocedures op te stellen die "het mogelijk zou maken om de verschillende richtlijnen die door verschillende organen binnen de Raad van Europa zijn ontwikkeld, vast te leggen in één pragmatische tekst die door regeringen kan worden gebruikt bij de ontwikkeling van nationale wet- en regelgeving ter zake". Het Comité van Ministers was tevens van mening dat "een dergelijke tekst ook een nuttige bron van leidraad zou moeten zijn voor degenen die direct of indirect betrokken zijn bij uitzettingsmaatregelen" en "een mogelijkheid zou bieden om de zichtbaarheid van de activiteiten van de Raad van Europa op dit gebied te vergroten".

2. In zijn Besluit nr. CM/859/09092003 verzocht het Comité van Ministers het Ad hoc Comité van Deskundigen inzake Juridische Aspecten van Territoriaal Asiel, Vluchtelingen en Staatlozen (CAHAR) om een ontwerp van niet-bindende richtsnoeren voor uitzettingsprocedures op te stellen met de hulp van een Werkgroep bestaande uit zes door het CAHAR benoemde deskundigen, twee door het Stuurcomité voor de Rechten van de Mens (CDDH) benoemde deskundigen en twee door het Europees Comité voor Migratie (CDMG) benoemde deskundigen. De Werkgroep hield vier vergaderingen, die plaatsvonden op 11-12 december 2003, op 30-31 maart 2004, op 1-2 juli 2004 en op 1-3 september 2004. Vervolgens werden de ontwerp-richtsnoeren besproken tijdens de 55e vergadering van het CAHAR (20-21 maart 2004).

(22 oktober 2004) die besloot de ontwerp-richtlijnen ter goedkeuring aan het Comité van Ministers voor te leggen. Het Comité nam de richtlijnen aan tijdens de 925e vergadering van de afgevaardigden van de ministers op 4 mei 2005.

3. Om de bestaande normen te identificeren die binnen de Raad van Europa zijn ontwikkeld en die betrekking hebben op uitzettingszaken, is gedetailleerd onderzoek verricht, met name met betrekking tot de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de jurisprudentie van het Europees Comité ter voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (hierna "CPT").

4. Om bepaalde relevante "goede praktijken" te identificeren, werd een vragenlijst over gedwongen terugkeer, opgesteld door de Werkgroep, naar de leden van de CAHAR gestuurd. 27 lidstaten hebben de vragenlijst beantwoord.

5. De Werkgroep Uitzettingsprocedures hield op 17-19 januari 2005 een vervolgvergadering met met het oog op het voorbereiden van deze opmerkingen.

Toepassingsgebied

De Richtlijnen zijn van toepassing op procedures die leiden tot de uitzetting van niet-onderdanen van het grondgebied van lidstaten van de Raad van Europa. Weigeringen om het nationale grondgebied aan de grens te betreden, vallen niet onder hun toepassingsgebied, hoewel bepaalde normen die in de Richtlijnen worden herhaald, wel van toepassing zijn op dergelijke beslissingen.

Reserveringen:

Indien een lidstaat bij de aanvaarding van de richtlijnen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa verklaart dat hij zich het recht van zijn regering voorbehoudt om, overeenkomstig het Reglement van Orde voor de vergaderingen van de plaatsvervangers van de minister, bepaalde richtlijnen al dan niet na te leven, heeft de rechtsgevolgtrekking van deze verklaring ook betrekking op de commentaren die betrekking hebben op de desbetreffende richtlijnen.

Hoofdstuk I – Vrijwillige terugkeer

Richtlijn 1. Bevordering van vrijwillige terugkeer

De gaststaat dient maatregelen te nemen om vrijwillige terugkeer te bevorderen, die de voorkeur verdient boven gedwongen terugkeer.
De gaststaat dient de programma's die hij daartoe heeft geïmplementeerd, regelmatig te evalueren en indien nodig te verbeteren.

COMMENTAAR

1. Vrijwillige terugkeer verdient de voorkeur boven gedwongen terugkeer en brengt veel minder risico's met zich mee voor de mensenrechten. Daarom wordt gastlanden aanbevolen vrijwillige terugkeer te bevorderen, met name door de terugkeerder een redelijke termijn te gunnen om vrijwillig te voldoen aan het uitzettingsbevel, door praktische hulp te bieden, zoals incentives of het betalen van de transportkosten, door de terugkeerder volledige informatie te verstrekken, in een taal die hij/zij begrijpt, over de bestaande programma's voor vrijwillige terugkeer, met name die van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en andere soortgelijke organisaties, die de gastlanden zijn aangemoedigd op te zetten en te ontwikkelen (zie Aanbeveling 1237 (1994) van de Parlementaire Vergadering over de situatie van asielzoekers wier asielaanvraag is afgewezen, paragraaf 8, ix, b); en, met betrekking tot de rol van de IOM, het antwoord van het Comité van Ministers dat op 21 januari 2004 werd aangenomen tijdens de 869e vergadering van de afgevaardigden van de ministers op Aanbeveling 1607 (2003) van de Parlementaire Vergadering over

activiteiten van de IOM (CM/AS(2004)Rec1607 final).

2. Het is niet de bedoeling van deze richtlijnen om de verscheidenheid aan programma's te beschrijven die staten hebben aangenomen om de vrijwillige naleving door buitenlanders van uitzettingsbevelen die hen zijn opgelegd, te vergemakkelijken en te bevorderen. Er kan echter aan worden herinnerd dat gedwongen terugkeer als minder wenselijk moet worden beschouwd dan vrijwillige terugkeer. Het is ook belangrijk dat personen die illegaal op het grondgebied verblijven, adequate informatie ontvangen over de bestaande programma's, bijvoorbeeld via brochures met die informatie in verschillende talen. Staten zouden bovendien kunnen worden aangemoedigd om hun programma's voor vrijwillige terugkeer regelmatig te actualiseren en te wijzigen in het licht van de opgedane ervaring en de ervaring van andere staten met soortgelijke programma's. Het gebruik van indicatoren zou kunnen bijdragen aan deze doelstelling.

Hoofdstuk II – Het verwijderingsbevel

Richtlijn 2. Vaststelling van het verwijderingsbevel

Een bevel tot uitzetting wordt slechts gegeven krachtens een besluit dat is genomen overeenkomstig de wet.

1. Een uitzettingsbevel wordt uitsluitend uitgevaardigd indien de autoriteiten van de gaststaat alle relevante informatie die voor hen gemakkelijk beschikbaar is, hebben overwogen en ervan overtuigd zijn, voor zover redelijkerwijs kan worden verwacht, dat naleving of handhaving van het bevel de persoon die met uitzetting wordt geconfronteerd, niet zal blootstellen aan:

a. een reëel risico om te worden geëxecuteerd of om te worden blootgesteld aan martelingen of onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen;

b. een reëel risico om gedood te worden of onderworpen te worden aan onmenselijke of vernederende behandeling door niet-statelijke actoren, indien de autoriteiten van de staat van terugkeer, partijen of organisaties die de staat of een aanzienlijk deel van het grondgebied van de staat controleren, met inbegrip van internationale organisaties, niet in staat of niet bereid zijn om passende en doeltreffende bescherming te bieden; of

c. andere situaties die volgens het internationale recht of de nationale wetgeving de toekenning van internationale bescherming rechtvaardigen.

2. Het uitzettingsbevel mag pas worden uitgevaardigd nadat de autoriteiten van de gaststaat, na beoordeling van alle relevante informatie waarover zij direct kunnen beschikken, ervan overtuigd zijn dat de mogelijke inmenging in het recht van de teruggekeerde persoon op eerbiediging van zijn familie- en/of privéleven proportioneel is en in overeenstemming met een legitiem doel.

3. Als de staat van terugkeer niet de staat van herkomst is, mag het uitzettingsbevel alleen worden uitgevaardigd als de autoriteiten van de gaststaat ervan overtuigd zijn, voor zover redelijkerwijs verwacht kan worden, dat de staat waarnaar de persoon terugkeert hem of haar niet zal uitzetten naar een derde staat waar hij of zij zou worden blootgesteld aan een reëel risico als genoemd in lid 1, sub-paragrafen a. en b. of andere situaties als genoemd in lid 1, sub-paragraaf c.

4. Bij het maken van de bovenstaande beoordeling met betrekking tot de situatie in het land van terugkeer, hebben de autoriteiten van de gaststaat dient de beschikbare informatiebronnen te raadplegen, met inbegrip van niet-gouvernementele informatiebronnen. Ook dient rekening te worden gehouden met alle informatie die door de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen (UNHCR) wordt verstrekt.

Voordat wordt besloten een uitzettingsbevel uit te vaardigen met betrekking tot een gescheiden kind, dient bijstand – met name rechtsbijstand – te worden verleend met inachtneming van de belangen van het kind. Voordat een dergelijk kind uit het grondgebied wordt verwijderd, dienen de autoriteiten van de gaststaat ervan overtuigd te zijn dat het kind zal worden teruggestuurd naar een familielid, een aangewezen voogd of naar adequate opvangfaciliteiten in de staat van terugkeer.

6. Het uitzettingsbevel mag niet worden uitgevoerd als de autoriteiten van de gaststaat hebben vastgesteld dat de staat van terugkeer zal weigeren de terugkeerder opnieuw toe te laten. Indien de terugkeerder niet wordt toegelaten tot de staat van terugkeer, dient de gaststaat hem/haar terug te nemen.

COMMENTAAR

1. In de eerste zin van deze richtlijn wordt verwezen naar het verbod op willekeur bij het vaststellen van uitzettingsbevelen, als essentiële waarborg tegen het risico van discriminatie bij het uitoefenen van de rechten en vrijheden van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

2. Het stelt dat de beslissing om een vreemdeling terug te sturen moet worden genomen krachtens een beslissing die overeenkomstig de wet is genomen. Deze formulering heeft dezelfde betekenis als in artikel 1 van Protocol nr. 7 EVRM, waarin staat dat "Een vreemdeling die rechtmatig verblijft op het grondgebied van een staat, mag daarvan niet worden uitgezet, behalve krachtens een beslissing die overeenkomstig de wet is genomen...". Zoals vermeld in het toelichtend rapport bij dit Protocol, moet de beslissing daarom "worden genomen door de bevoegde autoriteit overeenkomstig de bepalingen van het materiële recht en de relevante procedureregels" (paragraaf 11). De reikwijdte van de *personele werkingssfeer* van artikel 1 van Protocol nr. 7 EVRM is beperkter dan die van deze richtsnoeren, maar de richtsnoeren zijn van mening dat deze elementaire waarborg moet worden geboden aan alle personen die onderworpen zijn aan een uitzettingsmaatregel, ongeacht hun administratieve status ("rechtmatig verblijvend" of niet) en ongeacht of het voorgestelde uitzettingsbevel al dan niet in strijd zou zijn met iemands rechten onder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

3. De rest van de Richtlijn is gebaseerd op het idee dat, aangezien de gaststaat geen vreemdelingen onder zijn jurisdictie mag terugsturen in omstandigheden zoals gedefinieerd in paragraaf 1 van deze Richtlijn, het uitzettingsbevel alleen mag worden uitgevaardigd als de gaststaat, voor zover redelijkerwijs kan worden verwacht op basis van de informatie die voor hem/haar beschikbaar is, ervan overtuigd is dat geen van deze omstandigheden aanwezig is. Uiteraard kan de geadresseerde van het uitzettingsbevel verzoeken om opschorting en mogelijk nietigverklaring van het bevel door gebruik te maken van zijn/haar recht op een doeltreffend rechtsmiddel tegen het besluit tot terugzending (zie Richtlijn 5). De Richtlijn geeft echter de voorkeur aan een meer preventieve aanpak, met het oog op het beperken van het aantal gevallen waarin deze rechtsmiddelen moeten worden ingezet.
worden vervolgd.

Paragraaf 1:

1. De in het eerste lid, onder a), van deze richtlijn geformuleerde eis vloeit voort uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waarin is bepaald dat "uitzetting door een Verdragsluitende Staat kan leiden tot aanleiding geven tot een probleem op grond van artikel 3 [EVRM], en dus de verantwoordelijkheid van die staat op grond van het Verdrag in het geding brengen, wanneer er substantiële gronden zijn aangetoond om aan te nemen dat de persoon in kwestie, indien worden uitgezet, lopen een reëel risico om in het ontvangende land te worden onderworpen aan een behandeling die in strijd is met artikel 3. In deze omstandigheden impliceert artikel 3 de verplichting om de persoon in kwestie niet naar dat land uit te zetten." (Eur. Ct. HR, *Soering v. het Verenigd Koninkrijk* arrest van 7 juli 1989, Serie A nr. 161, p. 35, par. 88, Eur. Ct. HR, *Chahal tegen het Verenigd Koninkrijk*, arrest van 15 november 1996 (Appl. No. 22414/93), par. 74. Het verbod op uitzetting geldt ook voor situaties waarin iemand het risico loopt veroordeeld te worden tot de doodstraf in strijd met Protocol nr. 13 bij het Verdrag.

2. Met betrekking tot het risico om aan marteling te worden onderworpen, is het verbod om een persoon tot terugkeer te dwingen ook vastgelegd in artikel 3(1) van het VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, aangenomen en opengesteld voor ondertekening, ratificatie en toetreding door resolutie 39/46 van de Algemene Vergadering van de VN van 10 december 1984. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft ook geoordeeld dat de tenuitvoerlegging van het uitzettingsbevel, indien de essentiële medische behandeling die hij/zij volgt, zou worden onderbroken, onder bepaalde uitzonderlijke omstandigheden kan neerkomen op een onmenselijke behandeling (Eur. Ct. HR, *D. tegen het Verenigd Koninkrijk* arrest van 2 mei 1997 (Appl. No. 30240/90); *Bensaïd tegen het Verenigd Koninkrijk* arrest van 6 februari 2001 (Applicatie nr. 44599/98).

3. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft niet besloten dat het uitzetten van een persoon naar een land waar hij/zij het risico loopt om veroordeeld te worden tot een levenslange gevangenisstraf zonder enige mogelijkheid tot vervroegde vrijlating, een straf is die niet in strijd is met de mensenrechten. vormt een schending van artikel 3 EVRM. Het oordeelde echter dat een dergelijke situatie een probleem kan opleveren op grond van dat artikel². Zie ook Aanbeveling Rec(2003)23 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over het beheer door gevangenisbesturen van gedetineerden met levenslange gevangenisstraffen en andere langgestrafte personen.

² Eur. Ct. HR, *Weeks v. het Verenigd Koninkrijk* arrest van 2 maart 1987, Serie A nr. 114; Eur. Ct. HR, *Nivette v. Frankrijk* (dec.), nr. 44190/98, 14 december 2000; Eur. Ct. HR, *Sawoniuk v. het Verenigd Koninkrijk* (dec.), nr. 63716/00, 29 mei 2001 (waar, onder verwijzing naar de jurisprudentie van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (*Weeks v. het Verenigd Koninkrijk*, nr. 9787/82, Commissieverslag 12 december 1993, § 72, en *Kotalla tegen Nederland*, verzoekschrift nr. 7994/77, besluit van de Commissie van 6 mei 1978, DR 14, blz. 238), merkt het Hof op dat de Commissie het standpunt heeft ingenomen dat "een levenslange gevangenisstraf zonder enige mogelijkheid tot vrijlating vragen van onmenselijke behandeling zou kunnen oproepen"); Eur. Ct. HR, *S. Einhorn tegen Frankrijk*, arrest van 16 oktober 2001 (verzoekschrift nr. 71555/01), § 27.

4. Met betrekking tot streepje b) kan eraan worden herinnerd dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft opgemerkt dat de bescherming die artikel 3 EVRM biedt, strekt zich uit tot situaties "waarin het gevaar voortkomt uit personen of groepen personen die geen overheidsfunctionarissen zijn. Er moet echter worden aangetoond dat het risico reëel is en dat de autoriteiten van de ontvangende staat niet in staat zijn het risico af te wenden door passende bescherming te bieden."

(*HLR tegen Frankrijk*, arrest van 29 april 1997 (Appl. nr. 24573/94), par. 40). De gekozen formulering houdt er rekening mee dat, volgens de definitie die in het internationaal publiekrecht wordt gegeven, "foltering" een begrip is dat is voorbehouden aan handelingen door staatsagenten of particuliere agenten die handelen op instigatie van of met de toestemming of het gedogen van een overheidsfunctionaris of een andere persoon die in een officiële hoedanigheid handelt (artikel 1 van het VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van 10 december 1984).

5. De in lid c) geformuleerde vereiste weerspiegelt in het bijzonder het beginsel van "non-refoulement" zoals vastgelegd in artikel 33(1) van het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen. Staten worden ook herinnerd aan het bestaan van internationale instrumenten met betrekking tot subsidiaire bescherming. Lid c) houdt ook rekening met de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat heeft geoordeeld dat "het niet kan worden uitgesloten dat een kwestie uitzonderlijk kan worden opgeworpen op grond van artikel 6 van het Verdrag door [een besluit om een persoon terug te sturen] in omstandigheden waarin de [terugkeerder] een flagrante rechtsweigerings in het verzoekende land heeft ondergaan of het risico loopt te ondergaan (zie het hierboven aangehaalde *Soering*-arrest, p. 45, § 113, en, *mutatis mutandis*, het arrest *Droz d Janousek tegen Frankrijk en Spanje* van 26 juni 1992, Serie A nr. 240, p. 34, § 110)"³.

Paragraaf 2:

1. Deze paragraaf beoogt het recht op eerbiediging van het gezins- en/of privéleven van de terugkeerder te beschermen, evenals zijn/haar recht op gezinsleven wanneer hij/zij een gezinsleven heeft opgebouwd in het gastland. Deze vereiste vloeit voort uit belangrijke jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, gebaseerd op artikel 8 EVRM⁴.

2. Opgemerkt dient te worden dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in een specifiek geval heeft geoordeeld dat artikel 8 EVRM was geschonden toen een uitzetting plaatsvond die het voor de uitgewezen persoon onmogelijk maakte om deel te nemen aan procedures waarvoor zijn/haar aanwezigheid onmisbaar is (Eur. Ct. HR, arrest *Ciliz tegen Nederland* van 11 juli 2000 (r.o. 71)).

3. Bij de implementatie van de eisen van deze jurisprudentie in hun nationale regelgeving zouden de lidstaten van de Raad van Europa inspiratie kunnen putten uit Aanbeveling Rec(2000)15 van het Comité van Ministers aan de lidstaten van de Raad van Europa betreffende de verblijfszekerheid van langdurige migranten en, in zekere mate, uit Aanbeveling 1504 (2001) van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa betreffende het niet-uitzetten van langdurige immigranten.

Paragraaf 3:

De derde alinea van deze richtlijn vloeit voort uit de niet-ontvankelijkheidsbeslissing van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 7 maart 2000 in de zaak *TI tegen het Verenigd Koninkrijk* (zaak nr. 43844/98), waarin het Hof oordeelde dat "de indirecte uitzetting [...] naar een tussenland, dat tevens een verdragsluitende staat is, geen afbreuk doet aan de verantwoordelijkheid van het Verenigd Koninkrijk om ervoor te zorgen dat de verzoeker, als gevolg van zijn besluit tot uitzetting, niet wordt blootgesteld aan een behandeling die in strijd is met artikel 3 van het Verdrag", en waarin de nadruk werd gelegd op de verplichting van de gaststaat om ervoor te zorgen dat "er doeltreffende procedurele waarborgen van welke aard dan ook zijn die de verzoeker beschermen tegen uitzetting" naar een derde land. Het is aan de gaststaat om te beslissen hoe hij de aard van de waarborgen in de staat van terugkeer verifieert. Dit zou des te meer gelden wanneer de staat waarnaar de teruggekeerde persoon moet terugkeren, en van waaruit hij/zij vreest te worden uitgezet naar een derde staat, geen lidstaat is van de Raad van Europa die gebonden is aan het EVRM. Opgemerkt dient te worden dat het Comité tegen Foltering (CAT) dezelfde interpretatie hanteert van Artikel 3 van het VN-Verdrag tegen Foltering en Andere Wrede, Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing van 10 december 1984, volgens welke "Geen enkele staat die Partij is bij dit Verdrag mag een persoon uitzetten, terugsturen (refouler) of uitleveren aan een andere staat indien er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat hij het risico loopt te worden onderworpen aan foltering" (zie, in de recente jurisprudentie, uitspraak van 11 november 2003 over mededeling nr. 153/2000, *RT tegen Australië*, punt 6.4).

³ Eur. Ct. HR, *S. Einhorn v. Frankrijk*, dec. van 16 oktober 2001 (Appl. No. 71555/01), § 32.

⁴ Eur. Ct. HR, arrest *Moustaquim v. België* van 18 februari 1991; Eur. Ct. HR, *Beldjoudi v. Frankrijk* van 16 maart 1992; Eur. Ct. HR, arrest *Nasri v. Frankrijk* van 13 juli 1995; Eur. Ct. HR, *C. v. België*, 7 augustus 1996; Eur. Ct. HR, arrest *Ezzoudhi v. Frankrijk* van 13 februari 2001; Eur. Ct. HR (1e Sect.), arrest *Amrollah v. Denemarken* van 11 juli 2002, Appl. nr. 56811/00; Eur. Ct. HR, arrest *Boultif v. Zwitserland* van 2 augustus 2001, Appl. nr. 54273/00; Eur. Ct. HR, arrest *Benhebba tegen Frankrijk* van 19 juni 2003, Appl. nr. 53441/99, par. 32; Eur. Ct. HR, *Mokrani tegen Frankrijk*, arrest van 15 juli 2003, Appl. nr. 52206/99, par. 30-32.

Paragraaf 4:

Volgens deze richtlijn dient de beoordeling, bedoeld in de paragrafen 1 tot en met 3, te worden uitgevoerd door de nationale autoriteiten van de gaststaat voordat een uitzettingsbevel wordt uitgevaardigd. In paragraaf 4 van de richtlijn wordt daaraan toegevoegd dat de autoriteiten van de gaststaat bij het uitvoeren van de vereiste verificaties betrouwbare, beschikbare informatiebronnen moeten raadplegen. In dit verband kan worden opgemerkt dat het Hof in het arrest *Jabari tegen Turkije* van 11 juli 2000 (zaaknr. 40035/98) oordeelde dat het "passend gewicht moet toekennen aan de conclusie van de UNHCR over de aanvraag van verzoekster bij het maken van zijn eigen beoordeling van het risico dat verzoekster zou lopen indien haar uitzetting zou worden uitgevoerd".

Paragraaf 5:

De eerste zin van de paragraaf, betreffende de verwijdering van gescheiden kinderen, is afgeleid van de artikelen 3(1) en 24 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, aangenomen en opengesteld voor ondertekening door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in haar resolutie 44/25 van 20 november 1989. De vereiste dat het kind juridische en andere passende bijstand krijgt, is geformuleerd in artikel 37(d) van het Verdrag inzake de rechten van het kind in alle situaties waarin het kind van zijn vrijheid wordt beroofd.

Paragraaf 6:

De aanbeveling in deze paragraaf is erop gericht een situatie te vermijden waarin buitenlanders "in een baan" worden gebracht, d.w.z. dat ze verplicht zijn het land waar ze zich bevinden te verlaten zonder de garantie dat ze een ander land kunnen binnenkomen. In de zaak *Harabi tegen Nederland* herinnerde de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens eraan dat zij "heeft geoordeeld dat de herhaalde uitzetting van een persoon, wiens identiteit onmogelijk kon worden vastgesteld, naar een land waar zijn toelating niet gegarandeerd is, een probleem kan opleveren op grond van artikel 3 van het Verdrag (...). Een dergelijk probleem kan zich a fortiori voordoen indien een vreemdeling gedurende een lange periode herhaaldelijk van het ene land naar het andere wordt gedeporteerd zonder dat enig land maatregelen neemt om zijn situatie te regulariseren" (Appl. nr. 10798/84, dec. van 5 maart 1986, DR 46, p. 112). De gaststaat, de staat van herkomst en de staat van terugkeer hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat dergelijke situaties zich niet voordoen. Richtlijn 2, paragraaf 6, en de richtlijnen 12 (samenwerking tussen staten) en 13 (verplichtingen van staten) moeten daarom als complementair en wederzijds ondersteunend worden gezien.

Richtlijn 3. Verbod op collectieve uitzetting

Een uitzettingsbevel wordt uitsluitend uitgevaardigd op basis van een redelijk en objectief onderzoek van het specifieke geval van elke betrokkene, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van elk geval. Collectieve uitzetting van vreemdelingen is verboden.

COMMENTAAR

1. Deze richtlijn benadrukt de betekenis die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hecht aan artikel 4 van Protocol nr. 4 bij het EVRM. Deze jurisprudentie bepaalt dat onder collectieve uitzetting in de zin van artikel 4 van Protocol nr. 4 wordt verstaan elke maatregel die vreemdelingen als groep dwingt een land te verlaten, tenzij een dergelijke maatregel wordt genomen op basis van een redelijk en objectief onderzoek van de specifieke situatie van elke individuele vreemdeling. (zie de niet-ontvankelijkheidsbeslissing van 23 februari 1999 in de zaak *Andric tegen Zweden* (Appl. nr. 45917/99), ongepubliceerd).
2. Deze regel verbiedt niet de materiële organisatie van het vertrek van groepen terugkeerders, maar het uitzettingsbevel moet gebaseerd zijn op de omstandigheden van de persoon die moet worden uitgezet, zelfs als de administratieve situaties van de leden van die groep vergelijkbaar zijn of als ze bepaalde gemeenschappelijke kenmerken vertonen.
3. Het kan echter niet voldoende zijn om individuele uitzettingsbevelen uit te vaardigen, indien het stereotiepe karakter van de redenen die worden aangevoerd ter rechtvaardiging van de kennisgeving van een uitzettingsbevel of de aanhouding om naleving van dat bevel te waarborgen, of andere factoren, erop wijzen dat er mogelijk een besluit is genomen met betrekking tot de uitzetting van een groep vreemdelingen van het grondgebied, zonder rekening te houden met de individuele omstandigheden van elk lid van de groep (Eur. Ct. HR (3e Sect.), *Conka v. België* arrest van 5 februari 2002, Appl. No. 51564/99, par. 59; en de minnelijke schikkingen die zijn bereikt in de zaken *Sulejmanovic en anderen* en *Sejdovic en Sulejmanovic v. Italië* (Appl. No. 57574/00 en No. 57575/00) (arrest van 8 november 2002 (Eur. Ct. HR (1e Sect.)).

Richtlijn 4. Kennisgeving van het verwijderingsbevel

1. Het verwijderingsbevel dient schriftelijk te worden gericht aan de betrokkene, hetzij rechtstreeks, hetzij via zijn/haar gemachtigde. Indien nodig dient de geadresseerde een Uitleg van het bevel in een taal die hij/zij begrijpt. Het bevel tot verwijdering vermeldt:

- de juridische en feitelijke grondslagen waarop het gebaseerd is;
- de beschikbare rechtsmiddelen, of deze al dan niet een opschortende werking hebben, en de termijnen waarbinnen deze rechtsmiddelen kunnen worden uitgeoefend.

2. Bovendien worden de autoriteiten van de gaststaat aangemoedigd om het volgende aan te geven:

- de instanties bij wie nadere informatie kan worden verkregen over de uitvoering van het verwijderingsbevel;
- de gevolgen van het niet naleven van het verwijderingsbevel.

COMMENTAAR

1. Deze richtlijn bepaalt *onder meer* dat het verwijderingsbevel schriftelijk aan de betrokkene moet worden gericht, hetzij persoonlijk, hetzij via zijn/haar gemachtigde. Indien dit niet mogelijk is, dient het verwijderingsbevel per aangetekende post of op een andere veilige manier naar zijn/haar laatst bekende adres te worden verzonden. Indien de aangetekende post niet wordt opgeëist, of indien de gemachtigde verklaart het contact met de betrokkene te hebben verloren, dienen de autoriteiten de nodige zorgvuldigheid te betrachten om ervoor te zorgen dat het bevel adequaat wordt bekendgemaakt.
2. In sommige rechtsgebieden wordt het verwijderingsbevel als ter kennis gebracht beschouwd (en daarmee de vertragingen voor het aanvragen van de nietigverklaring van het bevel in werking laten treden), zelfs wanneer het onzeker is of dat bevel de geadresseerde daadwerkelijk heeft bereikt. Dit zou alleen het geval moeten zijn wanneer, in de loop van eerdere procedures, bijvoorbeeld de procedure rond het verzoek om asiel, is aan de betrokkene duidelijk gemaakt dat deze regel van toepassing is en dat hij/zij de autoriteiten derhalve op de hoogte moet stellen van elke adreswijziging. Hierbij wordt ervoor gezorgd dat hij/zij te allen tijde adequaat op de hoogte kan worden gesteld dat aan hem/haar een uitzettingsbevel is betekend.
3. Deze richtlijn moedigt de lidstaten aan om in het uitzettingsbevel aan te geven bij welke instanties nadere informatie kan worden verkregen over de uitvoering van het bevel. Deze informatie betreft de praktische middelen om aan het uitzettingsbevel te voldoen. De terugkeerder zou bijvoorbeeld informatie kunnen krijgen over de vraag of de staat kan bijdragen aan de vervoerskosten, of de terugkeerder in aanmerking komt voor terugkeerprogramma's zoals bedoeld in richtlijn 1, of of een verlenging van de termijn voor naleving van het bevel kan worden verkregen. In landen waar uitzettingsbevelen dergelijke informatie niet bevatten, dient de verstrekking van deze informatie onverwijld op andere wijze te geschieden.
4. De persoon die verplicht is het grondgebied van de gaststaat te verlaten, moet worden geïnformeerd over de gevolgen van het niet nakomen van deze verplichting, om die persoon aan te moedigen het grondgebied van de gaststaat vrijwillig te verlaten.

Sommige landen vaardigen geen apart uitzettingsbevel uit. Het uitzettingsbevel kan bijvoorbeeld een integraal onderdeel zijn van de weigering van asiel of een verblijfsvergunning, of van een andere beslissing over het recht om op het nationale grondgebied te blijven. Deze richtlijn mag niet als een belemmering voor deze praktijk worden beschouwd.

Richtlijn 5. Rechtsmiddelen tegen het verwijderingsbevel

1. In het uitzettingsbevel, of in het proces dat daartoe leidt, wordt aan de betrokkene een daadwerkelijk rechtsmiddel geboden bij een bevoegde autoriteit of instantie, bestaande uit onpartijdige leden die waarborgen van onafhankelijkheid genieten. De bevoegde autoriteit of instantie heeft de bevoegdheid het uitzettingsbevel te herzien, met inbegrip van de mogelijkheid om de tenuitvoerlegging ervan tijdelijk op te schorten.
2. Het rechtsmiddel moet de vereiste procedurele waarborgen bieden en de volgende kenmerken vertonen:
 - de termijnen voor het uitoefenen van het rechtsmiddel mogen niet onredelijk kort zijn;
 - het rechtsmiddel moet toegankelijk zijn, hetgeen met name inhoudt dat, indien de persoon tegen wie het uitzettingsbevel is uitgevaardigd, niet over voldoende middelen beschikt om de noodzakelijke rechtsbijstand te betalen, hij/zij deze kosteloos moet krijgen, overeenkomstig de relevante nationale regels inzake rechtsbijstand;
 - indien de terugkeerder beweert dat de uitzetting zal resulteren in een schending van zijn of haar mensenrechten zoals uiteengezet in Richtlijn 2.1, moet de rechtsvordering voorzien in een grondig onderzoek van een dergelijke bewering.
3. De uitoefening van het rechtsmiddel moet een opschortende werking hebben als de terugkeerder een aannemelijke claim heeft dat hij of zij zou worden onderworpen aan een behandeling die in strijd is met zijn of haar mensenrechten zoals uiteengezet in Richtlijn 2.1.

COMMENTAAR

1. Deze richtlijn is gebaseerd op artikel 13 EVRM. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vereist artikel 13 [in samenhang met een materiële bepaling van het EVRM, met name artikel 2, artikel 3, artikel 8 of artikel 4 van Protocol nr. 4 EVRM] dat staten de betrokkene de daadwerkelijke mogelijkheid bieden om het uitzettingsbevel aan te vechten en de relevante kwesties met voldoende procedurele waarborgen en grondigheid te laten onderzoeken door een passend nationaal forum dat voldoende garanties biedt voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid (Eur. Ct. HR, *Shebashov v. Latvia* (dec.)),

9 november 2000, nr. 50065/99, niet gepubliceerd; Eur. Ct. HR (4e Sect.), *Al-Nashif v. Bulgarije*, arrest van 20 juni 2002 (Appl. nr. 50963/99), par. 133).

2. Deze richtlijn bouwt tevens voort op Aanbeveling nr. R(98)13 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over het recht van afgewezen asielzoekers op een doeltreffend rechtsmiddel tegen uitzettingsbesluiten in het kader van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, aangenomen door het Comité van Ministers op 18 september 1998 tijdens de 641e vergadering van de afgevaardigden van de ministers. De richtlijn werkt deze aanbeveling echter verder uit door rekening te houden met het feit dat ook andere hypothesen dan de afgewezen asielzoeker tot de situaties behoren waarin artikel 13 EVRM een recht op een doeltreffend rechtsmiddel tegen een uitzettingsbevel waarborgt.

3. In landen die geen apart uitzettingsbevel uitvaardigen, heeft de terugkeerder de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen de gehele beslissing betreffende zijn/haar recht om op het grondgebied te blijven, inclusief de beslissing tot terugkeer. Een bevoegde instantie kan de beslissing tot terugkeer dus toetsen, zij het niet afzonderlijk.

Paragraaf 1:

Hoewel artikel 13 EVRM niet vereist dat het rechtsmiddel een gerechtelijk karakter heeft, moet het wel voldoende waarborgen bieden. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is van oordeel dat "de omvang van de verplichtingen van de Verdragsluitende Staten op grond van artikel 13 varieert afhankelijk van de aard van de klacht van de verzoeker; het door artikel 13 vereiste rechtsmiddel moet echter zowel in de praktijk als in rechte "doeltreffend" zijn. De "doeltreffendheid" van een "rechtsmiddel" in de zin van artikel 13 hangt niet af van de zekerheid van een gunstige uitkomst voor de verzoeker. Evenmin hoeft de in die bepaling bedoelde "autoriteit" noodzakelijkerwijs een rechterlijke autoriteit te zijn; maar indien dit niet het geval is, zijn haar bevoegdheden en de waarborgen die zij biedt relevant om te bepalen of het voor haar liggende rechtsmiddel doeltreffend is" (Eur. Ct. HR (3e Sect.), *Conka v. België* arrest van 5 februari 2002, Appl. nr. 51564/99, par. 75).

Paragraaf 2:

1. Met betrekking tot de "vereiste procedurele waarborg" kan worden opgemerkt dat het Hof in de zaak *Al-Nashif tegen Bulgarije* oordeelde dat artikel 13 EVRM was geschonden, aangezien het uitzettingsbevel niet effectief kon worden aangevochten omdat het was gebaseerd op redenen die verband hielden met de nationale veiligheid, waardoor het voor de bevoegde rechtbank onmogelijk was om relevant bewijs te verzamelen over de vermeende redenen van nationale veiligheid. Het Hof oordeelde dat "Zelfs wanneer een bewering van een bedreiging voor de nationale veiligheid wordt gedaan, vereist de garantie van een doeltreffende voorziening in rechte ten minste dat de bevoegde onafhankelijke beroepsinstantie op de hoogte wordt gesteld van de redenen die ten grondslag liggen aan het uitzettingsbesluit, zelfs als deze redenen niet openbaar zijn. De instantie moet bevoegd zijn om de bewering van de uitvoerende macht dat er een bedreiging voor de nationale veiligheid is, te verwerpen wanneer zij deze willekeurig of onredelijk acht. Er moet een vorm van tegenspraak plaatsvinden, indien nodig via een speciale vertegenwoordiger na een veiligheidsmachtiging. Bovendien moet de vraag worden onderzocht of de bestreden maatregel het recht van het individu op eerbiediging van zijn gezinsleven zou aantasten en, zo ja, of er een billijk evenwicht is tussen het betrokken openbaar belang en de rechten van het individu" (Eur. Ct. HR (4e Sect.), *Al-Nashif v. Bulgarije* arrest van 20 juni 2002 (Appl. No. 50963/99), par. 137-138).

2. De eis dat de termijnen voor het uitoefenen van het rechtsmiddel niet onredelijk kort mogen zijn, is gebaseerd op de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak *Jabari tegen Turkije*, waarin het Hof werd geconfronteerd met de situatie van een asielzoeker die de termijn van vijf dagen heeft gemist waarbinnen een verzoek tegen een uitzettingsbevel moest worden ingediend, en wiens verzoek daarom was afgewezen, Nu het arrest van 11 juli 2000, zaak nr. 40035/98, r.o. 40) is afgewezen, heeft het Hof geoordeeld dat "de automatische en mechanische toepassing van een dergelijke korte termijn voor het indienen van een asielaanvraag moet worden beschouwd als in strijd met de bescherming van de fundamentele waarde verankerd in artikel 3 van het Verdrag" (arrest van 11 juli 2000, zaak nr. 40035/98, r.o. 40).

3. De verwijzing in het tweede streepje van dit lid naar de relevante nationale regels inzake rechtsbijstand beoogt de mogelijkheid te behouden voor de lidstaten die dat wensen om rechtsbijstand te verlenen onder voorwaarden die zij passend achten, op voorwaarde dat deze niet discriminerend zijn en in overeenstemming blijven met hun nationale wetgeving.

internationale verplichtingen. Zo is het bijvoorbeeld van belang op te merken dat sommige staten de reikwijdte van kosteloze rechtsbijstand beperken tot personen die aannemelijk kunnen maken dat zij een behandeling ondergaan die in strijd is met hun mensenrechten, zoals uiteengezet in Richtlijn 2.1.

Paragraaf 3:

1. De vereiste dat de uitoefening van het rechtsmiddel tot gevolg moet hebben dat de tenuitvoerlegging van het uitzettingsbevel wordt opgeschort wanneer de terugkeerder een aantoonbare claim heeft dat hij of zij wordt onderworpen aan een behandeling die in strijd is met zijn of haar mensenrechten zoals uiteengezet in Richtlijn 2.1, is gebaseerd op het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak *Conka tegen België* (arrest van 5 februari 2002, hierboven aangehaald, punt 79). Het is ook geïnspireerd op de meer beknopte formulering van Aanbeveling nr. R(98)13 van het Comité van Ministers aan de lidstaten betreffende het recht van afgewezen asielzoekers op een doeltreffend rechtsmiddel tegen beslissingen tot uitzetting in het kader van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Volgens deze aanbeveling "wordt de tenuitvoerlegging van het uitzettingsbevel opgeschort totdat een beslissing [door een onafhankelijke autoriteit die bevoegd is om te beslissen over het bestaan van de voorwaarden van artikel 3 van het Verdrag] is genomen". Aanbeveling CommDH/Rec(2001)1 van het Commissaris voor de rechten van de mens betreffende de rechten van vreemdelingen die een lidstaat van de Raad van Europa willen binnenkomen en de tenuitvoerlegging van uitzettingsbevelen (19 september 2001) stelt dat het rechtsmiddel dat kan worden uitgeoefend in de zin van artikel 13 EVRM wanneer een persoon beweert dat de bevoegde autoriteiten een door het EVRM gewaarborgd recht hebben geschonden of waarschijnlijk zullen schenden, "in staat moet zijn de tenuitvoerlegging van een uitzettingsbevel op te schorten, ten minste in het geval van schending van de artikelen 2 en 3 EVRM wordt beweerd".

2. Deze aanbevelingen werden al voorzien door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa in Aanbeveling 1236 (1994) over het asielrecht, waarin werd benadrukt dat asielprocedures bepalen dat "zolang beroepen worden behandeld, asielzoekers niet mogen worden gedeporteerd" (paragraaf 8, ii), d)), en in Aanbeveling 1327 (1997) betreffende de bescherming en versterking van de mensenrechten van vluchtelingen en asielzoekers in Europa, waarin de lidstaten van de Raad van Europa worden opgeroepen om "in hun wetgeving te bepalen dat elk gerechtelijk beroep schorsende werking moet hebben" (par. 8, vii, f)).

Hoofdstuk III – Detentie in afwachting van uitzetting

Richtlijn 6. Voorwaarden waaronder detentie kan worden bevolen

1. Een persoon mag alleen van zijn vrijheid worden beroofd, met het oog op de tenuitvoerlegging van een uitzettingsbevel, indien dit in overeenstemming is met een bij wet voorgeschreven procedure en indien de autoriteiten van het gastland, na een zorgvuldig onderzoek van de noodzaak van de vrijheidsberoving in elk afzonderlijk geval, tot de conclusie zijn gekomen dat de naleving van het uitzettingsbevel niet even effectief kan worden gewaarborgd door een beroep te doen op niet-vrijheidsbenemende maatregelen, zoals toezichtsystemen, de verplichting zich regelmatig bij de autoriteiten te melden, borgtocht of andere waarborgsystemen.
2. De aangehouden persoon wordt onverwijld, in een taal die hij/zij verstaat, op de hoogte gesteld van de juridische en feitelijke redenen voor zijn/haar aanhouding, en van de mogelijke rechtsmiddelen. Hij/zij moet de onmiddellijke mogelijkheid krijgen om contact op te nemen met een advocaat, een arts en een persoon van zijn/haar eigen keuze om hem/haar te informeren over zijn/haar situatie.

COMMENTAAR

Deze richtlijn is gebaseerd op artikel 5 EVRM. Er bestaat momenteel geen jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over detentiekwesties in het kader van uitzettingsoperaties waarbij meerdere staten betrokken zijn.

Het Hof heeft echter gesteld dat het begrip 'vrijheidsberoving' ook de detentie in een transitzone (internationaal gebied) omvat, die de vreemdeling mag verlaten als hij/zij vertrekt naar een ander land dat bereid is hem/haar op te nemen⁵; die detentie is gerechtvaardigd zolang dit strikt noodzakelijk is voor de tenuitvoerlegging van het uitzettingsbevel⁶.

Paragraaf 1:

1. Deze paragraaf begint met de herinnering dat een persoon alleen van zijn/haar vrijheid kan worden beroofd met het oog op de tenuitvoerlegging van een uitzettingsbevel, overeenkomstig een bij wet voorgeschreven procedure (zie voor deze vereiste het arrest Eur. Ct. HR (3e Sect.), *Shamsa v. Poland* van 27 november 2003 (Appl. No. 45355/99 en No. 45357/99, par. 48-60)).
2. De eis van een geïndividualiseerd onderzoek naar de noodzaak om een persoon van zijn/haar vrijheid te beroven om naleving van een bevel tot het verlaten van het grondgebied te verzekeren, maakt deel uit van een bredere bescherming tegen willekeur in de wijze waarop detentiemaatregelen worden genomen en vloeit voort uit artikel 5 EVRM.
3. De waarborgen die artikel 5 EVRM biedt, omvatten onder meer dat detentie van de persoon beperkt moet blijven tot bepaalde specifieke omstandigheden waarin er objectieve redenen zijn om aan te nemen dat hij/zij niet aan het bevel zal voldoen, bijvoorbeeld indien de termijn voor vertrek uit het grondgebied is verstreken en de vreemdeling zijn/haar verblijfplaats heeft gewijzigd zonder de autoriteiten op de hoogte te stellen van een adreswijziging, indien hij/zij niet heeft voldaan aan de maatregelen die zijn genomen om te voorkomen dat hij/zij onderduikt, indien hij/zij in het verleden aan uitzetting heeft ontkomen. Detentie mag alleen worden toegepast wanneer andere maatregelen hebben gefaald of als er redenen zijn om aan te nemen dat ze niet zullen volstaan. Deze maatregelen kunnen bestaan uit het inleveren van het paspoort of andere identiteitsdocumenten bij de autoriteiten, een verplichting om op een bepaalde plaats of binnen een bepaald district te verblijven, een verplichting om zich met regelmatige tussenpozen bij de autoriteiten te melden, bijvoorbeeld bij het dichtstbijzijnde politiebureau, borgtocht of borgstelling. Omdat deze maatregelen beperkingen vormen van het recht om zich vrij te verplaatsen en een eigen verblijfplaats te kiezen, of van het recht op eerbiediging van het privéleven, moeten zij voldoen aan de voorwaarden die zijn vastgelegd in artikel 2(4) van Protocol nr. 4 bij het EVRM en artikel 8(2) van het EVRM.
4. Voor het besluit of een persoon al dan niet moet worden vastgehouden in afwachting van uitzetting, kan het onvermogen om de betrokken persoon te bereiken leiden tot het vermoeden dat hij/zij is ondergedoken. Daarom moet de daadwerkelijke uitzetting uit het grondgebied worden gewaarborgd, maar alleen als de geadresseerde van het uitzettingsbevel naar behoren is geïnformeerd dat hij/zij verplicht is de autoriteiten te informeren over een eventuele verandering van verblijfplaats.

Paragraaf 2:

1. Het tweede lid is gebaseerd op artikel 5(2) EVRM, waarin staat dat "een ieder die De gearresteerde persoon moet onverwijld, in een taal die hij verstaat, op de hoogte worden gebracht van de redenen voor zijn arrestatie en van alle beschuldigingen die tegen hem worden ingebracht". De noodzaak om deze informatie te verstrekken vereist dat deze schriftelijk wordt beschreven in een vertaald document of dat er een mondelinge vertaling wordt verstrekt in een taal die de betrokkene verstaat. De noodzaak om de gearresteerde persoon te informeren in afwachting van zijn/haar uitzetting uit het grondgebied over de rechtsmiddelen tegen de rechtmatigheid van zijn/haar detentie vloeit voort uit artikel 5(4) EVRM. Meer informatie over rechtsmiddelen tegen detentie is te vinden in Richtlijn 9.
2. Lidstaten wordt geadviseerd ervoor te zorgen dat de gedetineerde persoon onmiddellijk wordt geïnformeerd over zijn/haar rechten zoals toegekend onder de nationale regelgeving, naast de minimale informatie die moet worden verstrekt op grond van artikel 5(2) EVRM. Deze vereiste kan naar analogie worden afgeleid uit de aanbevelingen van het CPT met betrekking tot personen die in hechtenis zijn genomen vanwege een vermoeden dat zij mogelijk een strafbaar feit hebben gepleegd. Het CPT merkt in dit verband op dat "rechten voor personen die van hun vrijheid zijn beroofd, van weinig waarde zullen zijn als de betrokkenen zich niet bewust zijn van hun bestaan" (12e Algemeen Verslag (CPT/Inf(92)3), par. 44). Dit geldt ook met betrekking tot personen die in hechtenis zijn genomen om ervoor te zorgen dat zij effectief van het nationale grondgebied worden verwijderd. Het CPT is van mening dat "immigratiegedetineerden systematisch moeten worden voorzien

⁵ Eur. Ct. HR, arrest *Amuur v. Frankrijk* van 25 juni 1996, par. 42; Eur. Ct. HR (3e Sect.), beslissingen *Abdel Salam Shamsa v. Polen* en *Anwar Shamsa v. Polen* van 5 december 2002 (Appl. No. 45355/99 en No. 45357/99), en het arrest van 27 november 2003 in die gevoegde zaken, punten 44-47.

⁶ zie Eur. Ct. HR (4e Sect.), *Al-Nashif v. Bulgarije*, arrest van 20 juni 2002 (Appl. No. 50963/99), par. 92: "...iedereen die "Iemand die van zijn vrijheid is beroofd, heeft recht op een rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van zijn detentie, ongeacht de duur van de opsluiting."

met een document waarin de voor hen geldende procedure wordt uitgelegd en hun rechten worden uiteengezet. Dit document moet beschikbaar zijn in de talen die het meest door de betrokkenen worden gesproken en, indien nodig, "Er moet gebruik worden gemaakt van de diensten van een tolk" (7e Algemeen Rapport (CPT/Inf(97)10), par. 30).

3. Het CPT heeft herhaaldelijk benadrukt dat het recht op toegang tot een advocaat vanaf het allereerste begin van de hechtenis moet worden erkend. Het heeft ook benadrukt dat een arts onverwijld moet worden ingeschakeld indien iemand om een medisch onderzoek verzoekt. Ten slotte is het CPT van mening dat een aangehouden persoon het recht moet hebben om het feit van zijn/haar aanhouding aan een derde te laten melden, vanaf het allereerste begin van de politiehechtenis. Het CPT is van mening dat "de periode onmiddellijk na de vrijheidsberoving het risico op intimidatie en fysieke mishandeling het grootst is" (12e Algemeen Verslag (CPT/Inf(92)3), par. 40-43). Wanneer een persoon wordt gearresteerd met het oog op de uitzetting van die persoon van het grondgebied, dient de onmiddellijke mogelijkheid om toegang te krijgen tot het recht op toegang tot een advocaat ook een andere functie, namelijk ervoor te zorgen dat het beschikbare rechtsmiddel tegen de vrijheidsberoving effectief zal zijn: dit is belangrijk gezien het feit dat artikel 5(4)

Het EVRM vereist een snelle procedure om de rechtmatigheid van detentie aan te vechten. Ten slotte moet worden opgemerkt dat de mogelijkheid voor de persoon die is gearresteerd met het oog op de tenuitvoerlegging van het tegen hem/haar uitgevaardigde uitzettingsbevel om contact op te nemen met een advocaat en een derde om die persoon op de hoogte te stellen van de arrestatie, hier van des te groter belang is, vanwege het potentieel onomkeerbare karakter van de tenuitvoerlegging van het uitzettingsbevel tegen die persoon; daarom zullen eventuele veiligheidsoverwegingen of zorgen over de doeltreffendheid van het onderzoek, die kunnen rechtvaardigen dat bepaalde beperkingen worden opgelegd aan dit recht met betrekking tot personen die zijn gearresteerd op verdenking van het plegen van strafbare feiten, hier normaal gesproken niet aan de orde zijn, of normaal gesproken niet hetzelfde gewicht hebben.

Richtlijn 7. Verplichting tot vrijgave bij stopzetting van de verwijderingsregeling

Detentie in afwachting van uitzetting is alleen gerechtvaardigd zolang de uitzettingsregelingen gaande zijn. Indien dergelijke regelingen niet met de nodige voortvarendheid worden uitgevoerd, is detentie niet langer toegestaan.

COMMENTAAR

De in deze richtlijn geformuleerde regel vloeit voort uit het feit dat artikel 5(1) EVRM een restrictieve lezing oplegt aan de situaties waarin een dergelijke vrijheidsberoving is toegestaan, aangezien dit uitzonderingen zijn op het fundamentele recht op vrijheid en veiligheid. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft eraan herinnerd dat "elke vrijheidsberoving op grond van artikel 5 lid 1(f) EVRM slechts gerechtvaardigd zal zijn zolang de uitzettingsprocedure loopt. Indien een dergelijke procedure niet met de nodige voortvarendheid wordt vervolgd, is de detentie niet langer toegestaan op grond van artikel 5 lid 1(f)" (Eur. Ct. HR, Chahal *tegen het Verenigd Koninkrijk*, arrest van 15 november 1996, punt 113). Dit impliceert immers dat wanneer blijkt dat de uitzetting van de persoon binnen een redelijke termijn onrealistisch is, de detentie niet langer gerechtvaardigd is en vrijlating moet volgen (Eur. Ct. HR, Chahal *tegen het Verenigd Koninkrijk*, arrest van 15 november 1996, punt 113). Dit impliceert immers dat wanneer blijkt dat de uitzetting van de persoon binnen een redelijke termijn onrealistisch is, de detentie niet langer gerechtvaardigd is en vrijlating moet volgen (Eur. Ct. HR, arrest van 15 november 1996, punt 113). Commissie HR, *Caprino tegen het Verenigd Koninkrijk*, Appl. nr. 6871/75, dec. van 3 maart 1978, *YB ECHR*, 21, p. 285, 295-296 (en *DR*, 12, p. 14)). Het Comité voor de Rechten van de Mens neemt een soortgelijke houding aan op grond van artikel 9(1) van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. In *Jalloh tegen Nederland* stelde het Comité zich op het standpunt dat artikel 9(1) IVBPR niet was geschonden, omdat "zodra er geen redelijk vooruitzicht op uitzetting meer bestond, [de auteur van de mededeling] zijn detentie beëindigde" (mededeling nr. 794/1998, definitieve standpunten van 23 maart 2002). Het Comité voor de Rechten van de Mens is ook van mening dat Artikel 9 van het IVBPR detentie voor langere perioden uitsluit wanneer deportatie onmogelijk zou zijn om juridische of andere redenen (zie bijvoorbeeld de Slotopmerkingen met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk, (2001) VN-doc. CCPR/CO/73/UK, par. 16).

Richtlijn 8. Duur van de detentie

1. Detentie in afwachting van uitzetting dient zo kort mogelijk te duren.
2. In alle gevallen moet de noodzaak om een persoon vast te houden met redelijke tussenpozen worden beoordeeld. In geval van langdurige detentie dienen dergelijke beoordelingen onder toezicht van een rechterlijke instantie te staan.

COMMENTAAR

Deze richtlijn beoogt de consequenties te trekken uit het feit dat de vrijheidsberoving van de vreemdeling met het oog op zijn uitzetting niet willekeurig mag zijn (artikel 5 EVRM). De detentie van een persoon, op grond van Artikel 5(1), f), EVRM, kan gerechtvaardigd worden door de noodzaak om ervoor te zorgen dat de teruggekeerde persoon zich aan het uitzettingsbevel zal houden. De nationale autoriteiten zijn verplicht om de nodige zorgvuldigheid te betrachten om ervoor te zorgen dat deze detentieperiode tot de kortst mogelijke tijd wordt beperkt. Hoewel artikel 5 EVRM niet vereist dat een beslissing tot detentie door een rechter wordt genomen, vereist het niettemin dat er een mogelijkheid moet zijn om deze aan te vechten voor een rechterlijke instantie. Dit is bevestigd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak *Shamsa tegen Polen* (Eur. Ct. HR (3e Sect.), arrest *Shamsa tegen Polen* van 27 november 2003. (Aanvragen nr. 45355/99 en nr. 45357/99), para. 58-59).

Richtlijn 9. Rechterlijk rechtsmiddel tegen detentie

1. Een persoon die is gearresteerd en/of vastgehouden met het doel zijn/haar verwijdering van het nationale grondgebied te bewerkstelligen, heeft het recht om een procedure te starten waarbij de rechtmatigheid van zijn/haar vasthouding snel door een rechtbank wordt beslist en, behoudens eventueel beroep, wordt hij/zij onmiddellijk vrijgelaten indien de vasthouding onrechtmatig is.

2. Deze rechtsmiddelen moeten gemakkelijk toegankelijk en doeltreffend zijn en er moet in rechtsbijstand worden voorzien. Overeenkomstig de nationale wetgeving.

COMMENTAAR

1. Deze richtlijn vloeit rechtstreeks voort uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens onder Artikel 5 van het Verdrag.

2. Wat betreft de "toegankelijkheid" van het rechtsmiddel waarnaar in de tweede alinea wordt verwezen, kan eraan worden herinnerd dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak *Conka tegen België* een aantal factoren heeft geïdentificeerd die, naar zijn oordeel, "ongetwijfeld de toegankelijkheid van het rechtsmiddel hebben beïnvloed". "Deze omvatten het feit dat de informatie over de beschikbare rechtsmiddelen die aan de verzoekers werd overhandigd bij hun aankomst op het politiebureau, in kleine letters en in een taal was gedrukt die ze niet begrepen; er was slechts één tolk beschikbaar om het grote aantal Roma-gezinnen dat het politiebureau bezocht te helpen bij het begrijpen van de aan hen gerichte mondelinge en schriftelijke communicatie, en hoewel hij aanwezig was op het politiebureau, verbleef hij niet bij hen in het gesloten centrum; in die omstandigheden hadden de verzoekers ongetwijfeld weinig kans om met behulp van de tolk contact op te nemen met een advocaat van het politiebureau en, hoewel ze telefonisch contact hadden kunnen opnemen met een advocaat vanuit het gesloten transitcentrum, zouden ze geen beroep meer hebben kunnen doen op de diensten van de tolk; ondanks deze moeilijkheden boden de autoriteiten geen enkele vorm van juridische bijstand aan, noch op het politiebureau, noch in het centrum. Wat de situatie ook was – en deze factor is doorslaggevend in de ogen van het Hof – zoals de advocaat van de verzoekers ter terechtzitting uitlegde zonder dat de regering dit punt betwistte, werd hij pas op vrijdag 1 oktober om 22.30 uur op de hoogte gebracht van de gebeurtenissen in kwestie en van de situatie van zijn cliënten. 1999, zodat elk beroep bij de afdeling voor de voorlopige hechtenis zinloos zou zijn geweest, omdat, indien hij op 4 oktober beroep had ingesteld bij de afdeling, de zaak pas op 6 oktober had kunnen worden behandeld, een dag na de uitzetting van de verzoekers op 5 oktober. Aldus (...) kon hij geen beroep instellen bij de

afdeling veroordelingen (...)" (Eur. Ct. HR (3e Sect.), *Conka v. België* arrest van 5 februari 2002, Appl. No. 51564/99, para. 44-45).

3. Met betrekking tot de gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden verwezen naar de toelichting bij Richtlijn 5.

Richtlijn 10. Omstandigheden van detentie in afwachting van uitzetting

1. Personen die in afwachting van hun uitzetting worden vastgehouden, moeten normaal gesproken zo snel mogelijk worden ondergebracht in speciaal voor dat doel aangewezen faciliteiten, die materiële omstandigheden en een regime bieden die passen bij hun juridische situatie en die bemand zijn met gekwalificeerd personeel.
2. Dergelijke voorzieningen dienen accommodatie te bieden die adequaat is ingericht, schoon en in goede staat verkeert, en die voldoende leefruimte biedt voor de betrokkenen. Daarnaast dient er bij het ontwerp en de indeling van de ruimten zoveel mogelijk rekening te worden gehouden met het vermijden van de indruk van een 'carcerale' omgeving. Georganiseerde activiteiten dienen onder meer te bestaan uit buitenactiviteiten, toegang tot een dagverblijf en radio/televisie en kranten/tijdschriften, evenals andere passende vormen van recreatie.
3. Het personeel in dergelijke instellingen moet zorgvuldig worden geselecteerd en passende training krijgen. Lidstaten worden aangemoedigd om het betrokken personeel, voor zover mogelijk, een training te bieden die hen niet alleen voorziet van interpersoonlijke communicatievaardigheden, maar hen ook vertrouwd maakt met de verschillende culturen van de gedetineerden. Bij voorkeur zou een deel van het personeel relevante taalvaardigheden moeten hebben en in staat moeten zijn om mogelijke stressreacties bij gedetineerden herkennen en passende maatregelen nemen. Indien nodig moeten medewerkers ook een beroep kunnen doen op externe ondersteuning, met name medische en sociale ondersteuning.
4. Personen die in afwachting zijn van hun uitzetting uit het gebied, mogen normaliter niet samen met gewone gevangenen worden vastgehouden, ongeacht of ze veroordeeld zijn of in voorarrest zitten. Mannen en vrouwen dienen indien gewenst gescheiden te worden van het andere geslacht; het beginsel van de eenheid van het gezin dient echter te worden gerespecteerd en gezinnen dienen dienovereenkomstig te worden ondergebracht.
5. De nationale autoriteiten moeten ervoor zorgen dat de personen die in deze faciliteiten worden vastgehouden toegang hebben tot advocaten, artsen, niet-gouvernementele organisaties, hun familieleden en de UNHCR, en dat zij met de buitenwereld kunnen communiceren, overeenkomstig de relevante nationale regelgeving. Bovendien moet de werking van deze voorzieningen regelmatig worden gecontroleerd, onder meer door erkende instanties, onafhankelijke waarnemers.
6. Gedetineerden hebben het recht klachten in te dienen over vermeende gevallen van mishandeling of het niet beschermen van hen tegen geweld door andere gedetineerden. Klagers en getuigen worden beschermd tegen mishandeling of intimidatie als gevolg van hun klacht of het bewijsmateriaal dat deze ondersteunt.
7. Gedetineerden dienen systematisch informatie te ontvangen over de regels die in de instelling gelden, de procedure die op hen van toepassing is en hun rechten en plichten. Deze informatie dient beschikbaar te zijn in de talen die het meest door de betrokkenen worden gesproken en indien nodig dient een tolk te worden ingeschakeld. Gedetineerden dienen te worden geïnformeerd over hun recht om contact op te nemen met een advocaat van hun keuze, de bevoegde diplomatieke vertegenwoordiging van hun land, internationale organisaties zoals de UNHCR en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), en niet-gouvernementele organisaties. Hierbij dient bijstand te worden verleend.

COMMENTAAR

1. De formulering in de eerste drie paragrafen van deze richtlijn is geïnspireerd op het 7e Algemeen Rapport van het CPT (CPT/Inf(97)10, par. 29). Deze paragrafen bouwen tevens voort op de Aanbeveling (CommDH/Rec(2001)1) van de Commissaris voor de Rechten van de Mens betreffende de rechten van vreemdelingen die een lidstaat van de Raad van Europa wensen binnen te komen en de tenuitvoerlegging van uitzettingsbevelen (19 september 2001), met name paragrafen 7, 9 en 10, en op Aanbeveling 1547(2002) van de Parlementaire Vergadering over uitzettingsprocedures in overeenstemming met de mensenrechten en gehandhaafd met respect voor veiligheid en waardigheid, met name par. 13, v, d).
2. In het bovengenoemde rapport gaf het CPT het standpunt weer dat "in die gevallen waarin het noodzakelijk wordt geacht om personen voor een langere periode van hun vrijheid te beroven op grond van de vreemdelingenwetgeving, zij ondergebracht dienen te worden in centra die speciaal voor dat doel zijn ontworpen, met materiële omstandigheden en een regime dat past bij hun juridische situatie, en bemand door personeel met de juiste kwalificaties" (7e Algemeen Rapport (CPT/Inf(97)10), par. 29).
3. Paragraaf 4 van deze richtlijn spreekt voor zich. Met uitzondering van de term "normaal gesproken" weerspiegelt de aanbeveling om gedetineerden in afwachting van hun uitzetting niet samen te houden met gewone gevangenen een soortgelijke aanbeveling aan de Parlementaire Vergadering (Aanbeveling 1547 (2002) over uitzetting). procedures die in overeenstemming zijn met de mensenrechten en worden gehandhaafd met respect voor veiligheid en waardigheid, paragraaf 13, v, b en c) en de Aanbeveling Rec(2003)5 van het Comité van Ministers aan de lidstaten betreffende maatregelen voor detentie van asielzoekers (paragraaf 10).
4. Het vijfde lid bevat vereisten die gedeeltelijk kunnen worden afgeleid uit artikel 5(4) EVRM. Met name de mogelijkheid voor de personen die in een centrum worden vastgehouden om contact op te nemen met een advocaat is essentieel voor de effectiviteit van het recht om een rechterlijke toetsing van de detentie te verzoeken. Volgens het CPT "dient het recht op toegang tot een advocaat gedurende de gehele detentieperiode te gelden en zowel het recht te omvatten om privé met de advocaat te spreken als om hem aanwezig te hebben tijdens gesprekken met de betrokken autoriteiten" (7e Algemeen Verslag (CPT/Inf(97)10), par. 31). Om ervoor te zorgen dat dit recht kan worden uitgeoefend, dienen verschillende praktische maatregelen te worden genomen.
5. De laatste zin van deze paragraaf vereist dat de bevoegde nationale bestuurlijke of gerechtelijke autoriteiten toezicht houden op de faciliteiten. Hierbij dienen onafhankelijke toezichthouders betrokken te zijn, zoals bijvoorbeeld nationale commissies, ombudspersonen of parlementsleden.
6. De zesde alinea bevat een gebruikelijke garantie tegen het risico van misbruik of mishandeling. De tweede De straf is gebaseerd op artikel 13 van het VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van 10 december 1984. Dit artikel bepaalt: "Elke staat die partij is, zorgt ervoor dat eenieder die beweert te zijn onderworpen aan foltering in een gebied onder zijn rechtsmacht, het recht heeft om een klacht in te dienen bij de bevoegde autoriteiten van die staat en zijn zaak onmiddellijk en onpartijdig te laten onderzoeken. Er worden maatregelen genomen om te waarborgen dat de aanklager en getuigen worden beschermd tegen alle mishandeling of intimidatie als gevolg van zijn klacht of enig geleverd bewijs." Op grond van artikel 16 van hetzelfde Verdrag is deze regel ook van toepassing, met vervanging van de verwijzing naar andere vormen van wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing door de verwijzing naar foltering. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens interpreteert artikel 3 EVRM op dezelfde manier.
7. De laatste alinea sluit aan bij de algemene benadering van deze richtlijnen, die de nadruk leggen op transparantie van de terugkeerprocedures en de verantwoordingsplicht van alle betrokkenen. Toegang tot adequate informatie over zijn rechten en de beschikbare mogelijkheden is voor een terugkeerder een essentiële voorwaarde om deze rechten effectief te kunnen uitoefenen en van deze mogelijkheden te profiteren.

Richtlijn 11. Kinderen en gezinnen

Kinderen mogen alleen als uiterste maatregel worden vastgehouden en voor de kortst mogelijke passende duur.

1. tijd.

2. Gezinnen die in afwachting van hun uitzetting vastzitten, moeten over aparte accommodatie beschikken die voldoende privacy garandeert.

3. Kinderen, of ze nu in een detentiecentrum verblijven of niet, hebben recht op onderwijs en vrije tijd, inclusief het recht om deel te nemen aan spel en recreatieve activiteiten die passen bij hun leeftijd. De voorziening van onderwijs kan afhankelijk zijn van de duur van hun verblijf.

4. Gescheiden kinderen moeten worden ondergebracht in instellingen die zijn voorzien van de personeel en voorzieningen die rekening houden met de behoeften van personen van hun leeftijd.

5. Bij de detentie van kinderen in afwachting van uitzetting is het belang van het kind de belangrijkste overweging.

COMMENTAAR

1. De paragrafen 1, 3 en 5 van deze richtlijn zijn geïnspireerd op de relevante bepalingen van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, aangenomen en opengesteld voor ondertekening, ratificatie en toetreding door Resolutie 44/25 van de Algemene Vergadering van 20 november 1989 en geratificeerd door alle lidstaten van de Raad van Europa. Met betrekking tot paragraaf 2 kan eraan worden herinnerd dat het recht op eerbiediging van het gezinsleven, zoals toegekend in artikel 8 EVRM, ook van toepassing is in de context van detentie.
2. Wat betreft de vrijheidsberoving van kinderen bepaalt artikel 37 van het Verdrag inzake de rechten van het kind in het bijzonder dat "de arrestatie, gevangenhouding of gevangenneming van een kind in overeenstemming met de wet moet zijn en alleen mag worden gebruikt als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur".
(Art. 37(b). Volgens Artikel 20(1) van dit Verdrag "heeft een kind dat tijdelijk of permanent het gezinsleven moet verlaten of dat in zijn eigen belang niet in dat milieu kan blijven, recht op bijzondere bescherming en bijstand van staatswege."
3. Inspiratie werd ook gevonden in paragraaf 38 van de Regels van de Verenigde Naties voor de bescherming van minderjarigen die van hun vrijheid zijn beroofd, aangenomen bij Resolutie 45/113 van de Algemene Vergadering van 14 december 1990, die van toepassing zijn op elke vrijheidsberoving, begrepen als "elke vorm van detentie of gevangenschap of de plaatsing van een persoon in een openbare of particuliere instelling van bewaring, waaruit deze persoon niet naar believen mag vertrekken, op bevel van een rechterlijke, administratieve of andere openbare autoriteit" (paragraaf 11, b)). Volgens paragraaf 38: "Elke minderjarige van leerplichtige leeftijd heeft recht op onderwijs dat is afgestemd op zijn of haar behoeften en capaciteiten en dat is ontworpen om hem of haar voor te bereiden op terugkeer in de maatschappij. Dergelijk onderwijs moet waar mogelijk buiten de detentiefaciliteit worden gegeven in gemeenschapsscholen en in ieder geval door gekwalificeerde leerkrachten via programma's geïntegreerd in het onderwijssysteem van het land, zodat minderjarigen na hun vrijlating zonder problemen hun opleiding kunnen voortzetten. De administratie van detentiecentra moet speciale aandacht besteden aan het onderwijs van minderjarigen van buitenlandse afkomst of met specifieke culturele of etnische behoeften. Minderjarigen die analfabeet zijn of cognitieve of leermoeilijkheden hebben, moeten recht hebben op speciaal onderwijs.
4. De laatste alinea weerspiegelt het leidende beginsel van het Verdrag inzake de rechten van het kind, waarvan artikel 3(1) stelt dat "Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn, rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, de belangen van het kind de eerste overweging vormen". Dit geldt vanzelfsprekend ook voor beslissingen betreffende de gevangenhouding van kinderen die met uitzetting uit het grondgebied worden bedreigd.

Hoofdstuk IV – Hertoelating

Richtlijn 12. Samenwerking tussen staten

De gaststaat en de staat van terugkeer werken samen om de terugkeer van buitenlanders die

1. illegaal in het gastland verblijven.
2. Bij deze samenwerking respecteren de gaststaat en de staat van terugkeer de beperkingen die gelden voor de verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot de redenen waarom iemand terugkeert. De staat van herkomst heeft dezelfde verplichting wanneer er contact met zijn autoriteiten wordt opgenomen om de identiteit, nationaliteit of woonplaats van de terugkeerder vast te stellen.
3. De beperkingen die aan de verwerking van dergelijke persoonsgegevens worden opgelegd, doen geen afbreuk aan de eventuele uitwisseling van gegevens die kan plaatsvinden in het kader van justitiële of politieke samenwerking, voor zover de nodige waarborgen zijn geboden.
4. De gaststaat dient er alles aan te doen om ervoor te zorgen dat de informatie-uitwisseling tussen zijn autoriteiten en de autoriteiten van de terugkeerstaat de terugkeerder of zijn/haar familieleden bij terugkeer niet in gevaar brengt. In het bijzonder mag de gaststaat geen informatie delen met betrekking tot de asielaanvraag.

COMMENTAAR

1. Om de identiteit, nationaliteit of gebruikelijke verblijfplaats van de vreemdeling vast te stellen die illegaal op het grondgebied van de gaststaat verblijft, kunnen de autoriteiten van deze staat contact opnemen met de diplomatieke vertegenwoordiging van de staat van herkomst, of hun diplomatieke vertegenwoordiging in de staat van herkomst contact laten opnemen met de lokale autoriteiten in die staat. Zij kunnen voor dergelijke doeleinden alle documentatie overdragen die relevant is voor het bepalen van de identiteit, nationaliteit of verblijfplaats van de teruggekeerde, zoals identiteitsdocumenten, documenten die de nationaliteit bewijzen [inclusief documenten die op zichzelf geen identiteit of nationaliteit bewijzen, maar die kunnen helpen bij het vaststellen ervan samen met andere documenten], rijbewijzen of biometrische gegevens, waaronder een gezichtsfoto en vingerafdrukken. In bepaalde gevallen kan het nodig zijn dat de persoon zich meldt bij de diplomatieke vertegenwoordiging van de staat waarvan wordt aangenomen dat het zijn/haar staat van herkomst is, om zijn/haar identiteit vast te stellen. Zowel de betrokkene als de autoriteiten van het land van herkomst dienen erop te worden gewezen dat de terugkeerder onder geen beding verplicht is te onthullen onder welke omstandigheden hij/zij in het gastland is aangekomen, of dat hij/zij asiel heeft aangevraagd. Evenzo dient de betrokkene, indien dergelijke informatie wordt gevraagd in een vragenlijst die is opgesteld door de autoriteiten van het land dat als herkomstland wordt beschouwd, te worden geïnformeerd dat hij/zij het recht heeft dergelijke informatie niet te verstrekken.
2. In het kader van hun samenwerkingsplicht assisteren de terugkeer- en de herkomststaat de gaststaat met name bij het vaststellen van de nationaliteit en de identiteit van de betrokken persoon en verstrekken zij op verzoek van de gaststaat de voor de uitvoering van de terugkeer vereiste reisdocumenten.
3. De enige reden die de autoriteiten van de gaststaat aan de autoriteiten van de staat van herkomst of de staat van terugkeer mogen doorgeven, in principe via de diplomatieke vertegenwoordiging van die staat in de gaststaat, bij het aanvragen van een reisdocument, is dat de persoon voor wie het reisdocument wordt aangevraagd, niet bevoegd is om verder op het nationale grondgebied te verblijven. Of de persoon al dan niet asiel heeft aangevraagd, is niet relevant voor het verkrijgen van dergelijke reisdocumenten. Het strafblad van de terugkeerder, of de vraag of hij/zij in de gaststaat is veroordeeld, mag alleen worden doorgegeven indien dit in overeenstemming is met de gebruikelijke regels inzake justitiële en politieke samenwerking en met alle relevante toepasselijke wetten.
4. De autoriteiten van de gaststaat kunnen de autoriteiten van de staat van herkomst, waarnaar de betrokkene terugkeert, informeren over de maatregelen die zijn genomen om ervoor te zorgen dat de uitgewezen personen niet als criminelen worden beschouwd. (Aanbeveling 1547(2002) van de Parlementaire Vergadering over uitzettingsprocedures die in overeenstemming zijn met de mensenrechten en worden gehandhaafd met respect voor veiligheid en waardigheid, paragraaf 13, vii).

Richtlijn 13. Verplichtingen van staten

1. De staat van herkomst dient zijn verplichting onder internationaal recht na te komen om eigen onderdanen zonder formaliteiten, vertragingen of belemmeringen terug te nemen en samen te werken met de gaststaat bij het vaststellen van de nationaliteit van de teruggekeerde persoon om diens terugkeer mogelijk te maken. Dezelfde verplichting geldt voor terugkeerstaten wanneer zij gebonden zijn aan een terugnameovereenkomst en, in toepassing daarvan, verzocht worden personen die illegaal op het grondgebied van de ontvangende (verzoekende) staat verblijven, terug te nemen.
2. Wanneer de gaststaat verzoekt om documenten te verstrekken om de terugkeer te vergemakkelijken, mogen de autoriteiten van de staat van herkomst of van de staat van terugkeer geen navraag doen naar de redenen voor de terugkeer of naar de omstandigheden die de autoriteiten van de gaststaat ertoe hebben gebracht een dergelijk verzoek te doen. Ook mogen zij geen toestemming van de teruggekeerde persoon verlangen om terug te keren naar de staat van herkomst.
3. De staat van herkomst of de staat van terugkeer moet rekening houden met het beginsel van de gezinseenheid, met name met betrekking tot de toelating van familieleden van teruggekeerde vluchtelingen die niet de nationaliteit van die vluchtelingen bezitten.
4. De staat van herkomst of de staat van terugkeer onthoudt zich van het opleggen van sancties tegen terugkeerders:
 - omdat zij asielaanvragen hebben ingediend of andere vormen van bescherming in een ander land hebben gezocht;
 - omdat zij in een ander land strafbare feiten hebben gepleegd waarvoor zij definitief zijn veroordeeld of vrijgesproken overeenkomstig de wet en de strafprocedure van elk land; of
 - omdat zij op illegale wijze de gaststaat zijn binnengekomen of daar verbleven.

COMMENTAAR

Deze richtlijn is nauw geïnspireerd op Aanbeveling nr. R(99)12 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over de terugkeer van afgewezen asielzoekers.

Paragraaf 1:

1. Deze paragraaf vloeit voort uit het recht van een ieder om niet willekeurig van zijn recht op vrijheid van meningsuiting te worden beroofd. zijn eigen land binnenkomen (artikel 12(4) IVBPR; artikel 3(2) van Protocol nr. 4 EVRM). De mensenrechten
Het Comité heeft opgemerkt dat artikel 12(4) van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten "niet alleen het recht omvat om terug te keren na het verlaten van het eigen land; het kan een persoon ook het recht geven om voor het eerst naar het land te komen als hij of zij buiten het land is geboren (bijvoorbeeld als dat land de staat is waarvan de persoon de nationaliteit heeft). Het recht om terug te keren is van het grootste belang voor vluchtelingen die vrijwillige repatriëring zoeken" (Algemene opmerking 27, "Artikel 12", aangenomen op 2 november 1999, paragraaf 19). Bovendien, Artikel 12(2) IVBPR garandeert het recht om "elk land, met inbegrip van het eigen land", te verlaten. Dit impliceert dat een persoon die in een land verblijft waarvan hij/zij geen onderdaan is, dat land moet kunnen verlaten. Volgens het Mensenrechtencomité: "Aangezien internationale reizen doorgaans de juiste documenten vereisen, met name een paspoort, moet het recht om een land te verlaten het recht omvatten om de benodigde reisdocumenten te verkrijgen. De afgifte van paspoorten is normaal gesproken de verantwoordelijkheid van de staat waarvan de persoon de nationaliteit heeft. De weigering door een staat om een paspoort af te geven of de geldigheid ervan te verlengen voor een onderdaan die in het buitenland verblijft, kan deze persoon het recht ontnemen om het land van verblijf te verlaten en elders te reizen" (Algemene Commentaar 27, hierboven aangehaald, par. 9).

2. Indien er een overnameovereenkomst van toepassing is tussen het gastland en het land van herkomst of terugkeer, vindt de overname plaats op basis van de voorwaarden van een dergelijke overeenkomst, of zoals anderszins door de partijen is overeengekomen.

Paragraaf 2:

In de paragraaf is *onder meer* bepaald dat de autoriteiten van de staat van herkomst of van de staat van terugkeer geen navraag mogen doen naar de redenen voor de terugkeer of de omstandigheden die de autoriteiten van de gaststaat ertoe brengen de overhandiging van documenten te verzoeken om de terugkeer te vergemakkelijken. Dit is niet alleen een manier om te garanderen dat de terugkeerder effectief beschermd zal zijn tegen elke vorm van represailles, intimidatie of vervolging wegens terugkeer door de gaststaat. Het is ook een vereiste die voortvloeit uit de plicht van alle staten om persoonsgegevens niet te verwerken voor onrechtmatige doeleinden en alleen gegevens te verwerken die toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn in verhouding tot de doeleinden waarvoor ze worden verwerkt (artikel 17 IVBPR; artikel 8 EVRM; artikel 5 van het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens).
28 januari 1981 (ETS nr. 108)).

Paragraaf 3:

Het vloeit voort uit het recht op eerbiediging van het gezinsleven (artikel 17 IVBPR; artikel 8 EVRM). Op grond van artikel 8 EVRM kunnen de Verdragsluitende Partijen verplicht zijn om niet-onderdanen toe te staan hun grondgebied te betreden en daar met hun gezin te verblijven, indien het gezinsleven elders niet kan worden voortgezet, tenzij het belang van de staat bij het beheersen van de immigratie zwaarder weegt dan het belang van de betrokken personen om hun gezinsleven voort te zetten .

Paragraaf 4:

De eerste alinea is afgeleid van een gecombineerde lezing van artikel 12(2) (vrijheid om het eigen land te verlaten).

1. en Artikel 19(2) (vrijheid van meningsuiting) van het Internationaal Verdrag inzake politieke en burgerrechten.

2. Het tweede streepje is afgeleid van het *non bis in idem*- beginsel.

3. De in het derde streepje beschreven verplichting doet geen afbreuk aan het recht van de autoriteiten van de staat van terugkeer om de teruggekeerde persoon te vervolgen voor eventuele strafbare feiten die hij/zij heeft gepleegd, waarvoor hij/zij noch in die staat, noch in een andere staat, met inbegrip van de gaststaat waaruit hij/zij wordt uitgezet, is vervolgd, veroordeeld of vrijgesproken. Evenmin doet zij afbreuk aan de toepassing van toezichthoudende maatregelen door de autoriteiten van de staat van terugkeer.

⁷ zie *onder meer* Eur. Ct. HR, arrest *Gül v. Zwitserland* van 19 februari 1996, *Rep.*, 1996-I, p. 73; Eur. Ct. HR, arrest *Ahmut v. Nederland* van 28 november 1996, *Rep.*, 1996-VI, p. 2030; Eur. Ct. HR, *Sen v. Nederland* van 21 december 2001, appl. nr. 31465/96, par. 41.

Richtlijn 14. Staatloosheid

De staat van herkomst mag de betrokkene niet willekeurig zijn nationaliteit ontnemen, in het bijzonder wanneer dit zou leiden tot een situatie van staatloosheid. Evenmin mag de staat van herkomst afstand doen van de nationaliteit toestaan wanneer dit voor de persoon die de nationaliteit van die staat bezit, kan leiden tot een situatie van staatloosheid die vervolgens kan worden gebruikt om zijn of haar terugkeer te verhinderen.

COMMENTAAR

1. De eerste zin van deze richtlijn is geïnspireerd op artikel 15(2) van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948, waarin staat: "Niemand mag willekeurig zijn nationaliteit worden ontnomen, noch het recht worden ontzegd om van nationaliteit te veranderen."
2. Verder is de resolutie van de Verenigde Naties A/RES/50/152, aangenomen door de Algemene Vergadering, van toepassing op: Op 9 februari 1996 worden de staten opgeroepen om wetgeving inzake nationaliteit aan te nemen, teneinde staatloosheid terug te dringen, in overeenstemming met de beginselen van het internationale recht, met name door willekeurige ontneming van de nationaliteit te voorkomen.
3. Ten slotte vloeit het voort uit Aanbeveling R(99)18 van het Comité van Ministers over het vermijden en verminderen van staatloosheid, waarin rekening wordt gehouden met het Verdrag van de Verenigde Naties van 1954 betreffende de status van staatlozen en het VN-Verdrag van 1961 tot beperking van staatloosheid, en waarin de hoop wordt uitgesproken dat "zoveel mogelijk lidstaten spoedig het Europees Verdrag inzake nationaliteit van 1997 zullen ondertekenen en ratificeren".
Er wordt *onder meer* aanbevolen dat regeringen staatloosheid vermijden en terugdringen, dat zij willekeurige ontneming van de nationaliteit vermijden en ervoor zorgen dat afstand doen van de nationaliteit niet plaatsvindt zonder het bezit, de daadwerkelijke verwerving of de garantie op verwerving van een andere nationaliteit.
4. Artikel 12(4) van het IVBPR, dat het recht garandeert om het eigen land binnen te komen, is in deze context relevant.
Het Comité voor de Rechten van de Mens heeft in dit verband opgemerkt dat "een staatspartij, door een persoon zijn nationaliteit te ontnemen of door een persoon naar een derde land uit te zetten, deze persoon niet willekeurig mag beletten naar zijn of haar eigen land terug te keren" (Algemene Commentaar 27, "Artikel 12", aangenomen op 2 november 1999, paragraaf 21). Hoewel een staat een paspoort mag weigeren dat is aangevraagd door een persoon die beweert zijn onderdaan te zijn, moet hij ten minste het nodige onderzoek doen om te achterhalen of een persoon al dan niet de nationaliteit van dat land heeft (Mensenrechtencomité, *JM v. Jamaica*, mededeling nr. 165/84, definitieve standpunten van 26 maart 1986).
5. Met betrekking tot de laatste zin van deze richtlijn kan ik zeggen dat een exemplarische zaak die aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is voorgelegd, *de zaak Mogos en Krifka tegen Duitsland* is. Daarin hadden de verzoekers vrijwillig afstand gedaan van hun Roemeense nationaliteit om staatloos te worden en zo uitzetting naar hun land van herkomst te voorkomen, totdat Duitsland een overeenkomst met Roemenië kon sluiten over enkele honderden personen in soortgelijke situaties. Roemenië stemde ermee in om hen terug te nemen en de naturalisatie van hen te faciliteren (Eur. Ct. 1999).
HR, *Mogos en Krifka tegen Duitsland*, arrest van 27 maart 2003, appl. nr. 78084/01).
6. Hoewel artikel 31 van het Verdrag betreffende de status van staatlozen, dat op 15 maart 1944 werd aangenomen, 28 september 1954 door de Conferentie van Gevolmachtigden bijeengeroepen door de Economische en Sociale Raad Resolutie 526 A(XVII) van 26 april 1954 stelt bepaalde voorwaarden aan de uitzetting van staatlozen. Deze bepaling verbiedt de uitzetting van dergelijke personen niet. In de praktijk zal echter geen enkele uitzetting mogelijk zijn indien geen enkele staat deze staatlozen op zijn grondgebied toelaat.

Hoofdstuk V – Gedwongen uitzettingen

Richtlijn 15. Samenwerking met terugkeerders

Om het gebruik van geweld te beperken, moeten gaststaten in alle stadia van hun terugkeer de medewerking van terugkeerders nastreven.

1. het verwijderingsproces om te voldoen aan hun verplichtingen om het land te verlaten.

2. In het bijzonder wanneer de teruggekeerde in afwachting van zijn/haar uitzetting wordt vastgehouden, moet hij/zij zoveel mogelijk vooraf informatie krijgen over de uitzettingsregelingen en de informatie die aan de

Hij/zij moet de gelegenheid krijgen om die terugkeer voor te bereiden, met name door de nodige contacten te leggen in zowel de gaststaat als de terugkeerstaat, en indien nodig zijn/haar persoonlijke bezittingen op te halen die zijn/haar terugkeer in waardigheid zullen vergemakkelijken.

COMMENTAAR

1. De uitzettingsoperaties dienen, voor zover mogelijk, te verlopen in samenwerking met de terugkeerder, zelfs wanneer een vorm van begeleiding of gedwongen terugkeer wordt georganiseerd als gevolg van de keuze van de terugkeerder om niet vrijwillig te voldoen aan het uitzettingsbevel. Wanneer een terugkeerder niet door een vrijwillig terugkeerprogramma is overtuigd om vrijwillig te voldoen aan het uitzettingsbevel, is het raadzaam om niet alleen te vertrouwen op de dreiging van dwangmaatregelen.
2. De tweede paragraaf van deze richtlijn wordt het best toegelicht aan de hand van een citaat uit het 13e Algemeen Rapport van het CPT (CPT/Inf(2003)35, par. 41): "Operaties met betrekking tot de deportatie van gedetineerde immigranten moeten worden voorafgegaan door maatregelen om de betrokken personen te helpen hun terugkeer te organiseren, met name op het gebied van familie, werk en psychologie. Het is essentieel dat gedetineerde immigranten ruim van tevoren worden geïnformeerd over hun mogelijke deportatie, zodat ze de situatie psychologisch kunnen verwerken en de mensen die ze moeten waarschuwen, kunnen informeren en hun persoonlijke bezittingen kunnen terugkrijgen. Het CPT heeft geconstateerd dat een constante dreiging van gedwongen deportatie die boven gedetineerden hangt die geen voorafgaande informatie hebben ontvangen over de datum van hun deportatie, een angsttoestand kan veroorzaken die tijdens de deportatie tot een hoogtepunt komt en vaak kan omslaan in een gewelddadige, geagiteerde toestand. In dit verband heeft het CPT opgemerkt dat er in sommige van de bezochte landen een psychosociale dienst was verbonden aan de eenheden die verantwoordelijk waren voor de deportatieoperaties, bemand door psychologen en maatschappelijk werkers die met name verantwoordelijk waren voor de voorbereiding van gedetineerde immigranten op hun deportatie (door middel van voortdurende dialoog, contacten met de familie in het land van bestemming, enz.). Het spreekt voor zich dat het CPT deze initiatieven verwelkomt en de staten die dit nog niet hebben gedaan, uitnodigt om dergelijke diensten op te zetten.

Richtlijn 16. Geschiktheid voor reizen en medisch onderzoek

1. Personen mogen niet worden uitgezet zolang zij medisch gezien niet in staat zijn om te reizen.
2. Lidstaten worden aangemoedigd om vóór uitzetting een medisch onderzoek uit te voeren bij alle terugkeerders, ongeacht of zij een bekende medische aandoening hebben, of als medische behandeling noodzakelijk is, of als het gebruik van dwangmiddelen wordt verwacht.
3. Personen die het slachtoffer zijn geweest van een verwijderingsoperatie die vanwege hun verzet is onderbroken, en waarbij de begeleiders geweld moesten gebruiken, moeten een medisch onderzoek krijgen.
4. Gaststaten worden aangemoedigd om een 'fit-to-fly'-verklaring af te geven in geval van verwijdering per vliegtuig.

COMMENTAAR

1. De eerste alinea van deze richtlijn is gebaseerd op de rechten die gewaarborgd zijn in de artikelen 2 en 3 EVRM. De richtlijn houdt rekening met de aanbevelingen van de CPT, die de nadruk heeft gelegd op het “het belang van het toestaan dat immigratie-gedetineerden een medisch onderzoek ondergaan voordat het besluit tot uitzetting wordt uitgevoerd” (13e Algemeen Rapport (CPT/Inf(2003)35), par. 39).
2. Medisch onderzoek en overdracht van medische gegevens mogen uitsluitend worden uitgevoerd in overeenstemming met de mensenrechten en de relevante wetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens.
3. Met betrekking tot het medisch onderzoek dat moet worden aangeboden aan personen die het slachtoffer zijn geweest van een mislukte deportatie, heeft het CPT het volgende geoordeeld: Op deze manier kan de gezondheidstoestand van de betrokkene worden geverifieerd en, indien nodig, een certificaat worden opgesteld waarin eventuele verwondingen worden bevestigd. Een dergelijke maatregel zou ook het begeleidende personeel kunnen beschermen tegen ongegronde beschuldigingen (13e Algemeen Verslag) (CPT/Inf(2003)35), paragraaf 39).
4. Zonder dit als een verplichting te stellen, moedigt deze richtlijn staten ook aan om een “fit-to-fly”-certificaat te hebben. systematisch aangiften worden gedaan vóór een verwijdering per vliegtuig.

Richtlijn 17. Waardigheid en veiligheid

Met respect voor de waardigheid van de terugkeerder, staat de veiligheid van de andere passagiers, de bemanningsleden en de terugkeerder zelf voorop tijdens het verwijderingsproces. De verwijdering van een terugkeerder kan worden onderbroken wanneer voortzetting hiervan deze in gevaar zou brengen.

COMMENTAAR

Deze richtlijn benadrukt dat de terugkeeroperatie niet aan de escorte moet worden gepresenteerd als iets dat "koste wat kost" moet slagen. De veiligheid van de terugkeerder, de andere passagiers en de bemanningsleden staat voorop in het verwijderingsproces. Indien de poging om de terugkeerder te verwijderen mislukt omdat zijn/haar verzet de veiligheid van de terugkeerder, de andere passagiers en/of de bemanning in twijfel trekt, kan de operatie worden onderbroken en de betrokkene worden teruggeplaatst in detentie. In zijn 13e Algemeen Rapport gaf het CPT zijn mening dat het ook nuttig is als elke uitzettingsoperatie waarbij moeilijkheden te verwachten zijn, wordt gemonitord door een manager van de bevoegde eenheid, die de operatie op elk moment kan onderbreken.
(CPT/Inf(2003)35, par. 45).

Richtlijn 18. Gebruik van begeleiders

De autoriteiten van de gaststaat zijn verantwoordelijk voor de handelingen van escorts die op hun instructies handelen,

1. of deze mensen in dienst zijn van de overheid of in dienst zijn van een particuliere aannemer.

2. Begeleiders moeten zorgvuldig worden geselecteerd en een adequate opleiding krijgen, inclusief in het juiste gebruik van Beperkingstechnieken. De begeleider moet voldoende informatie over de terugkeerder krijgen om de uitzetting veilig te laten verlopen, en moet met de terugkeerder kunnen communiceren. Lidstaten worden aangemoedigd ervoor te zorgen dat ten minste één begeleider van hetzelfde geslacht is als de terugkeerder.

3. Er moet contact worden gelegd tussen de leden van de escorte en de teruggekeerde voordat de verwijdering.

4. De leden van de escorte moeten herkenbaar zijn; het dragen van capuchons of maskers moet verplicht zijn. Verboden. Op verzoek dienen zij zich op de een of andere manier aan de terugkeerder te identificeren.

COMMENTAAR

Paragraaf 1:

1. Volgens deze paragraaf mogen lidstaten zowel overheidspersoneel als particuliere contractanten inzetten voor de uitvoering van terugkeeroperaties. Privatisering mag er niet toe leiden dat de overheid haar verantwoordelijkheden ontloopt of vermindert.

Paragraaf 2:

1. Het beginsel onder paragraaf 2 vereist *onder meer* dat de begeleiders die verantwoordelijk zijn voor gedwongen terugkeer, moeten bestaan uit speciaal opgeleide leden (zie ook het 13e Algemeen Rapport van het CPT (CPT/Inf(2003)35), par. 42). Een dergelijke training zou training kunnen omvatten in interculturele communicatie, stressmanagement en de juridische en medische aspecten van de uitzettingsoperatie. Een aantal staten heeft de afgelopen jaren vooruitgang geboekt op dit gebied. Het CPT heeft opgemerkt dat "bepaalde managementstrategieën een gunstig effect hebben gehad: het toewijzen van begeleidingstaken aan personeel dat zich vrijwillig aanmeldde, gecombineerd met verplichte rotatie (om het professionele uitputtingssyndroom en de risico's die samenhangen met routine te voorkomen en ervoor te zorgen dat het betrokken personeel een zekere emotionele afstand behield tot de operationele activiteiten waarbij zij betrokken waren), evenals het op verzoek verstrekken van gespecialiseerde psychologische ondersteuning aan het personeel".

2. De aanbeveling dat de begeleider ten minste één persoon van hetzelfde geslacht als de teruggekeerde moet zijn, is gebaseerd op de overweging dat dit de communicatie tussen de teruggekeerde en de begeleider kan vergemakkelijken. In bepaalde situaties kan het helpen de waardigheid en intimiteit van de teruggekeerde te behouden. Bovendien is het een vertrouwenwekkende maatregel.

Paragraaf 3:

1. Deze paragraaf gaat ervan uit dat het gebrek aan communicatie tussen de begeleiders en de terugkeerder vaak paniecreacties van de terugkeerder verklaart, vooral wanneer hij/zij geen of onvoldoende informatie heeft gekregen over de terugkeerprocedure en de situatie waarmee hij/zij te maken zal krijgen in het land waarnaar hij/zij terugkeert. Een dergelijk gebrek aan communicatie kan ook leiden tot een gebrek aan respect van de kant van de begeleiders voor de terugkeerder, wat soms leidt tot dehumanisering. Daarom zou er, indien mogelijk, vóór de daadwerkelijke terugkeeroperatie begint, enig contact moeten plaatsvinden tussen de begeleider en de terugkeerder.

Paragraaf 4:

1. Volgens deze paragraaf moeten de leden van de escorte identificeerbaar zijn. Zo kunnen de leden van de escorte zich bijvoorbeeld bij naam presenteren of hun naam of nummer op een badge laten vermelden. Het dragen van capuchons of maskers door de leden van de escorte moet worden verboden, aangezien dit de angst van de teruggekeerde persoon kan vergroten, de mogelijkheden tot adequate communicatie tussen de leden van de escorte en de teruggekeerde persoon kan beperken en het moeilijker of onmogelijk kan maken om vast te stellen wie verantwoordelijk is in geval van beschuldigingen van mishandeling.

2. Opgemerkt dient te worden dat de richtsnoeren geen oordeel geven over de vraag of de terugkeeroperatie moet worden uitgevoerd met reguliere (lijn)vluchten, dan wel met chartervluchten in vracht- of militaire vliegtuigen. De normen van de Raad van Europa, en met name artikel 4 van Protocol nr. 4 bij het EVRM, bevatten geen verbod op beide vormen van verwijdering door de lucht. Elke formule heeft zowel voor- als nadelen. Lidstaten blijven vrij om te bepalen op welke wijze de verwijderingsoperatie moet worden uitgevoerd. Een dergelijke beslissing laat onverlet dat de verwijderingsoperatie moet worden uitgevoerd met volledige eerbiediging van de rechten die door het EVRM worden gewaarborgd.

Richtlijn 19. Beperkingsmiddelen

1. De enige vormen van dwang die acceptabel zijn, zijn die welke een reactie vormen die strikt proportioneel is aan de feitelijke of redelijkerwijs te verwachten weerstand van de teruggekeerde persoon, met het oog op het controleren van hem/haar.
2. Beperkingstechnieken en dwangmaatregelen die de luchtwegen gedeeltelijk of geheel kunnen blokkeren, of Het dwingen van de teruggekeerde in posities waarin hij/zij het risico loopt te stikken, mag niet worden gebruikt.
3. Leden van het escortteam dienen een training te volgen waarin de dwangmiddelen worden gedefinieerd die mogen worden gebruikt en onder welke omstandigheden; de escortleden dienen, als onderdeel van hun gespecialiseerde training, te worden geïnformeerd over de risico's die verbonden zijn aan het gebruik van elke techniek. Indien er geen training wordt aangeboden, dienen minimaal voorschriften of richtlijnen de dwangmiddelen, de omstandigheden waaronder ze mogen worden gebruikt en de risico's die aan het gebruik ervan verbonden zijn, te definiëren.
4. Medicatie mag aan personen tijdens hun uitzetting alleen worden toegediend op basis van een medische indicatie. de beslissing die in elk specifiek geval is genomen.

COMMENTAAR

1. Deze richtlijn houdt in dat de escorte dwangmaatregelen mag gebruiken tegen personen die de verwijdering weigeren of zich ertegen verzetten, maar alleen als deze evenredig zijn en de redelijke dwang niet te boven gaan. Deze proportionaliteits eis wordt verwoord door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in artikel 3 EVRM, met betrekking waartoe het opmerkte dat "het gebruik van fysiek geweld dat niet strikt noodzakelijk is door zijn eigen gedrag, ten aanzien van een persoon die van zijn vrijheid is beroofd, de menselijke waardigheid aantast en in beginsel een schending van het recht zoals vastgelegd in artikel 3", maar dat het gebruik van geweld noodzakelijk kan worden gemaakt, mits het niet buitensporig is, door het gedrag van de persoon tegen wie het geweld wordt gebruikt (Eur. Ct. HR (4e Sect.), arrest *Berlinski v. Polen* van 20 juni 2002 (Appl. No. 27715/95 en No. 30209/96), par. 59-65).

2. De eis om medicatie alleen toe te dienen "op basis van een medische beslissing" is vastgelegd in Paragraaf 4 van de richtlijn is ook een vereiste van artikel 5 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de menselijke waardigheid met betrekking tot de toepassing van biologie en geneeskunde: Verdrag inzake de rechten van de mens en de geneeskunde, ondertekend te Oviedo op 4 april 1997 (ETS nr. 164). Medicijnen dienen ook te worden verstrekt indien de terugkeerder een medische noodzaak daartoe heeft.

3. Deze richtlijn is geïnspireerd op de volgende uittreksels uit het 13e Algemeen Rapport van het CPT (CPT/Inf(2003)35 – voetnoten zijn weggelaten):

33. Het is duidelijk dat een van de belangrijkste kwesties die zich voordoet bij de uitvoering van een deportatieoperatie het gebruik van geweld en dwangmiddelen door het escortepersoneel is. Het CPT erkent dat dergelijk personeel soms gedwongen is geweld en dwangmiddelen te gebruiken om de deportatie effectief uit te voeren; het geweld en de dwangmiddelen die worden gebruikt, mogen echter niet meer zijn dan redelijkerwijs noodzakelijk is. Het CPT verwelkomt het feit dat in sommige landen het gebruik van geweld en dwangmiddelen tijdens deportatieprocedures in detail wordt herzien, in het licht van de beginselen van

rechtmatigheid, evenredigheid en passendheid.

34. De vraag naar het gebruik van geweld en dwangmiddelen rijst vanaf het moment dat de betrokken gedetineerde uit de cel wordt gehaald waarin hij/zij wordt vastgehouden in afwachting van deportatie (ongeacht of die cel zich op het terrein van een luchthaven, in een detentiecentrum, in een gevangenis of op een politiebureau bevindt). De technieken die door het escortepersoneel worden gebruikt om de persoon die met dwangmiddelen wordt vastgehouden, te immobiliseren – Handboeien, zoals stalen handboeien of plastic strips, verdienen speciale aandacht. In de meeste gevallen zal de gedetineerde volledig fysiek in staat zijn om zich met geweld te verzetten tegen handboeien. In gevallen waarin weerstand wordt ondervonden, immobiliseert het begeleidend personeel de gedetineerde meestal volledig op de grond, met het gezicht naar beneden, om de handboeien om te doen. Het vasthouden van een gedetineerde in een dergelijke positie, met name met het begeleidend personeel dat zijn/haar gewicht op verschillende lichaamsdelen plaatst (druk op de ribbenkast, knieën op de rug, immobilisatie van de nek) wanneer de betrokkene zich verzet, brengt een risico op positionele asfyxie met zich mee.

Een soortgelijk risico bestaat wanneer een gedeporteerde, nadat hij op een stoel in het vliegtuig is geplaatst, zich verzet en het begeleidende personeel hem/haar met kracht dwingt voorover te buigen, met het hoofd tussen de knieën, waardoor de ribbenkast sterk wordt samengedrukt. In sommige landen wordt het gebruik van geweld om de persoon te dwingen Het op deze wijze dubbelvouwen van de betrokkene op de passagiersstoel is in de regel verboden. Deze wijze van immobilisatie is alleen toegestaan indien dit absoluut noodzakelijk is om een specifieke, korte, toegestane handeling uit te voeren, zoals het omdoen, controleren of afdoen van handboeien, en alleen voor de strikt noodzakelijke duur voor dit doel.

De CPT heeft duidelijk gemaakt dat het gebruik van geweld en/of dwangmiddelen die tot positie-asfyxie kunnen leiden, zoveel mogelijk moet worden vermeden en dat het gebruik van dergelijk geweld in uitzonderlijke omstandigheden het onderwerp moet zijn van richtlijnen die zijn ontworpen om de gezondheidsrisico's voor de betrokken persoon tot een minimum te beperken.

35. Het CPT heeft met belangstelling kennis genomen van de richtlijnen die in bepaalde landen van kracht zijn en die bepalen dat de middelen ter voorkoming van diefstal tijdens de vlucht (zodra het vliegtuig is opgestegen) moeten worden verwijderd. Indien de middelen ter voorkoming van diefstal uitzonderlijk moesten worden verwijderd omdat de gedeporteerde zich agressief bleef gedragen, werd het begeleidende personeel geïnstrueerd de ledematen van de vreemdeling te bedekken met een deken (zoals die welke normaliter aan passagiers wordt verstrekt), om de middelen ter voorkoming van diefstal voor andere passagiers te verbergen.

Aan de andere kant zijn er instructies zoals die tot voor kort werden gevolgd in een van de bezochte landen in verband met de meest problematische uitzettingsoperaties, waarbij de betrokken personen

Wanneer passagiers tijdens de vlucht een luier moeten dragen en niet naar het toilet mogen vanwege het veronderstelde gevaar, kan dit alleen maar leiden tot een vernederende situatie.

36. Naast het vermijden van de hierboven genoemde risico's van positionele asfyxie, heeft het CPT systematisch een absoluut verbod aanbevolen op het gebruik van middelen die de luchtwegen (neus en/of mond) gedeeltelijk of volledig kunnen blokkeren. [...] Het merkt op dat deze praktijk nu uitdrukkelijk verboden is in veel staten die partij zijn bij het CPT en nodigt staten die dit nog niet hebben gedaan uit om bindende maatregelen in te voeren. bepalingen hieromtrent onverwijld vaststellen.

37. Het is essentieel dat in geval van een noodgeval tijdens de vlucht, terwijl het vliegtuig in de lucht is, de redding van de te deporteren persoon niet wordt belemmerd. Bijgevolg moet het mogelijk zijn om op bevel van de bemanning onmiddellijk alle middelen te verwijderen die de bewegingsvrijheid van de gedeporteerde beperken.

Ook moet rekening worden gehouden met de gezondheidsrisico's die samenhangen met het zogenaamde 'economy class-syndroom', voor personen die langdurig op hun stoel gekluisterd zijn.

38. [...] Het CPT heeft ook zeer ernstige bedenkingen bij het gebruik van verlammeende of irriterende gassen om weerspannige gedetineerden onder controle te krijgen, hen uit hun cellen te halen en over te brengen naar het vliegtuig. Het gebruik van dergelijke gassen in zeer beperkte ruimten, zoals cellen, brengt duidelijke gezondheidsrisico's met zich mee voor zowel de gedetineerde als het betrokken personeel. Personeel dient getraind te worden in andere controletechnieken (bijvoorbeeld handmatige controletechnieken of het gebruik van schilden) om een weerspannige gedetineerde te immobiliseren.

"40. Tijdens vele bezoeken heeft het CPT beschuldigingen gehoord dat gedetineerde immigranten waren geïnjecteerd met medicijnen met een kalmerende of sederende werking, om ervoor te zorgen dat hun deportatie zonder problemen verliep. Aan de andere kant merkte het CPT ook op dat in bepaalde landen instructies het toedienen, tegen de wil van de betrokkene, van kalmerende middelen of andere medicijnen die bedoeld zijn om hem of haar onder controle te krijgen, verboden. Het CPT is van mening dat de

Toediening van medicatie aan personen die een uitzettingsbevel hebben, moet altijd plaatsvinden op basis van een medische beslissing die in elk specifiek geval is genomen. Behoudens duidelijk en strikt omschreven uitzonderlijke omstandigheden, mag medicatie alleen worden toegediend met de juiste informatie. toestemming van de betrokkene".

Richtlijn 20. Monitoring en remedies

1. Lidstaten moeten een effectief systeem invoeren voor het toezicht op gedwongen terugkeer.
2. Indien nodig moeten ook geschikte bewakingsapparatuur worden overwogen.
3. De gedwongen terugkeeroperatie moet volledig worden gedocumenteerd, met name met betrekking tot eventuele significante incidenten die zich voordoen of de tijdens de operatie gebruikte dwangmiddelen. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de bescherming van medische gegevens.
4. Als de terugkeerder een klacht indient over vermeende mishandeling die tijdens de operatie heeft plaatsgevonden, moet dit binnen een redelijke termijn leiden tot een effectief en onafhankelijk onderzoek.

COMMENTAAR

Paragraaf 1:

1. De eerste alinea is gebaseerd op het idee dat effectief toezicht op verwijderingsoperaties de verantwoordingsplicht van degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan, versterkt.
2. Er bestaan verschillende mogelijkheden om uitzettingsoperaties te monitoren. In sommige lidstaten is een onafhankelijke vorm van monitoring georganiseerd.

Zo heeft een NGO de Werkgroep voor Uitzettingsprocedures het volgende verstrekt
3. Uitleg over de wijze waarop de monitoring van verwijderingsoperaties wordt uitgevoerd:
4. "Meestal ontvangt het personeel van het kantoor dat belast is met de verhuisbewaking tijdig informatie over de verhuisoperaties die in de nabije toekomst gepland staan. Na ontvangst van deze stukken
De monitor kan besluiten om de uitzetting vooraf te bespreken met de betrokken politieagenten en vertegenwoordigers van de overheid. In dit stadium kan de monitor mogelijk al belangrijke informatie verstrekken over de situatie van de terugkeerder.
5. Het eigenlijke monitoringproces begint wanneer de terugkeerder door de vreemdelingendienst aan de politie wordt overgedragen voor luchtvervoer en eindigt doorgaans bij het opstijgen van het vliegtuig. Indien de uitzetting echter plaatsvindt met een officiële overheidsvlucht, kan de monitor ook instappen en soms zelfs de vlucht begeleiden (tot nu toe heeft de monitor dit één keer gedaan). In deze situaties strekt de monitoringperiode zich zelfs uit tot aankomst in het land van bestemming.
6. De monitor is zichtbaar en benaderbaar voor de terugkeerder, maar onderneemt over het algemeen geen actie op eigen initiatief, tenzij dit noodzakelijk wordt geacht om het correcte verloop van de uitzetting te waarborgen en de naleving van de rechten van de uitgezette persoon te waarborgen. De monitor heeft toegang tot alle ruimtes die voor uitzettingsoperaties worden gebruikt. Tijdens de operatie streeft de monitor ernaar een constante dialoog te onderhouden met alle deelnemers, in het bijzonder met de politieagenten die de uitzetting uitvoeren.
7. Indien nodig zal de monitor wijzen op veranderingen in de situatie van de terugkeerder die ertoe kunnen leiden dat de uitzetting ontoereikend of onrechtmatig is. De monitor kan ook contact met advocaten regelen, bijvoorbeeld in situaties waarin het uitzettingsbevel nog in behandeling is bij de rechter. Indien de uitgezette persoon dit wenst, organiseert de monitor contact met de luchthavenpastoraat voor pastorale zorg. In de praktijk ziet de monitor erop toe dat de terugkeerders voor en tijdens de vluchten de juiste catering ontvangen en organiseert hij een goede opslag van de goederen.
Bezittingen van de teruggekeerde. De staatsautoriteiten hebben bij decreet bepaald dat een klein bedrag aan contant geld (€ 50) kan worden aangeboden aan teruggekeerde vluchtelingen zonder financiële middelen om hen te voorzien van de nodige middelen om hun regio van herkomst te bereiken. De toezichthoudende dienst ziet erop toe dat het geld aan de teruggekeerde vluchtelingen wordt uitgedeeld en kan uit eigen middelen soortgelijke financiële middelen verstrekken.
8. De monitor documenteert elke verwijderingsoperatie en brengt regelmatig verslag uit aan een gemengde commissie bestaande uit ambtenaren en vertegenwoordigers van ngo's. Hij of zij verstrekt bovendien regelmatig informatie aan de autoriteiten. De monitor sensibiliseert de betrokken autoriteiten over de problematiek rond verwijdering. De monitor volgt regelmatig opleidingen van de federale politie.
9. Alle deelnemers aan het toezichtproces, of het nu overheidsfunctionarissen of vertegenwoordigers van NGO's zijn, zijn het erover eens dat het toezicht heeft bijgedragen aan het transparanter maken van het verwijderingsproces.
het verminderen van het gebruik van geweld en dwang tijdens de operaties. Tegelijkertijd is de implementatie van internationale mensenrechtennormen verbeterd."
10. Hoewel de terugkeeroperaties zoveel mogelijk transparant en open moeten verlopen, zijn er grenzen aan het toezicht door de media. Het is belangrijk om deze grenzen in herinnering te roepen. Wanneer de aanwezigheid van de media wordt beoogd om volledige transparantie van de uitzettingsoperatie te waarborgen, kan de
De vereisten van het vermoeden van onschuld (artikel 6(2) EVRM) en van het recht op eerbiediging van het privéleven (artikel 8 EVRM) moeten in aanmerking worden genomen. De noodzaak om het vermoeden van onschuld van de betrokken personen te garanderen, kan rechtvaardigen dat er beperkingen worden opgelegd aan de media die in de verleiding kunnen komen de naam te onthullen van de functionarissen die hebben deelgenomen aan een deportatie, wanneer tegen hen een strafrechtelijke procedure wordt gestart na beschuldigingen van mishandeling. In de zaak *"Wirtschafts-Trend" Zeitschriften-Verlags GmbH tegen Oostenrijk* concludeerde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat de aanvraag van een redacteur kennelijk ongegrond en daarom niet-ontvankelijk was, in een situatie waarin hij een boete kreeg omdat hij de naam had onthuld van functionarissen die ervan werden beschuldigd strafrechtelijk aansprakelijk te zijn voor de dood van een uit Niger uitgewezen asielzoeker. Het Hof zei dat hoewel

"Het onderwerp van dit artikel was een kwestie van publieke zorg en maakte deel uit van een politiek debat over de rechtmatigheid van deportatiepraktijken in Oostenrijk", maar het rapport "bevatte ook informatie over strafrechtelijke procedures tegen de politieagenten, die in een vroeg stadium aanhangig waren". Het Hof merkte op dat "het verzoekende bedrijf niet werd belet om over alle details met betrekking tot de kwestie te rapporteren, met uitzondering van de volledige naam van de politieagent", en merkte op dat "de openbaarmaking van zijn volledige naam niets van publiek belang toevoegde aan de reeds in het artikel verstrekte informatie dat zwaarder zou hebben kunnen wegen dan de belangen van de betrokkene bij het niet bekendmaken van zijn identiteit"; Het concludeerde dat het opleggen van een bescheiden boete aan de redacteur wegens het onnodig publiceren van de naam van de betrokken politieagent geen onevenredige inmenging in diens vrijheid van meningsuiting vormde (Eur. Ct. HR (3e Sect.), *"Wirtschafts-Trend" Zeitschriften-Verlags GmbH tegen Oostenrijk*, beslissing van 14 november 2002 (Appl. nr. 62746/00)). De toepasselijke beginselen zijn samengevat in Aanbeveling Rec(2003)13 van het Comité van Ministers aan de lidstaten inzake de informatieverstrekking via de media met betrekking tot strafrechtelijke procedures, aangenomen door het Comité van Ministers op 10 juli 2003 tijdens de 848e vergadering van de afgevaardigden van de ministers (zie met name beginselen 2 (Vermoeden van onschuld) en 8 (Bescherming van de privacy in het kader van lopende strafrechtelijke procedures)).

Paragraaf 2:

De genoemde monitoringapparatuur is divers. De autoriteiten zouden kunnen overwegen om videocamera's te installeren om de meest gevoelige gebieden waar de terugkeeroperatie plaatsvindt te bewaken, met name de gang naar het platform. De meest delicate fasen zouden kunnen worden gefilmd, met name het vertrek uit het detentiecentrum waar de terugkeerder is vastgehouden, de reis naar de luchthaven en het aan boord gaan van het vliegtuig.

Hoewel het risico op dergelijke beelden niet gering is en de werkelijkheid niet volledig weergeeft, moeten de voordelen van dergelijke video-opnames, ook in het geval van valse beschuldigingen van mishandeling, worden afgewogen tegen de mogelijke tekortkomingen of nadelen.

Paragraaf 3:

1. De derde alinea bepaalt dat de verwijderingsoperatie volledig gedocumenteerd moet worden. Een praktische manier om dit te bereiken, is door ervoor te zorgen dat een volledig rapport wordt ingediend bij de hiërarchische meerderen van de verantwoordelijke functionarissen. In dit rapport moet elk significant incident worden beschreven en nauwkeurig in de tijd worden gelokaliseerd. Elke significante actie die door de escorte is ondernomen, met name met betrekking tot het gebruik en de verwijdering van dwangmiddelen, moet worden beschreven, en het lid van de escorte dat verantwoordelijk is voor de beslissing en de implementatie ervan, moet worden geïdentificeerd.

2. Medische informatie die is verzameld vóór de verwijderingsoperatie of na een mislukte poging tot Verwijdering, of beide (zie Richtlijn 16), moet mogelijk in een apart dossier worden bewaard.

Paragraaf 4:

De noodzaak van een effectief en onafhankelijk onderzoek wanneer een teruggekeerde persoon een klacht indient wegens mishandeling, is een vereiste van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met name van artikel 3 daarvan.

Bijlage

Definities

In deze richtlijnen wordt verstaan onder:

- Staat van herkomst: de staat waarvan de terugkeerder de nationaliteit heeft, of waar hij/zij legaal en permanent verbleef voordat hij/zij de gaststaat binnenkwam;
- Staat van terugkeer: de staat waarnaar een persoon terugkeert;
- Gaststaat: de staat waar een niet-onderdaan van die staat is aangekomen en/of legaal of illegaal heeft verbleven of verbleven, voordat hem een uitzettingsbevel werd betekend;
- Illegaal ingezetene: een persoon die niet of niet meer voldoet aan de voorwaarden voor binnenkomst, aanwezigheid of verblijf op het grondgebied van de gaststaat;
- Terugkeerder: een niet-onderdaan die onderworpen is aan een uitzettingsbevel of bereid is vrijwillig terug te keren;
- Terugkeer: het proces van terugkeer naar de staat van herkomst, transit of een andere derde staat, inclusief voorbereiding en uitvoering. De terugkeer kan vrijwillig of gedwongen zijn;
- Vrijwillige terugkeer: het geassisteerde of onafhankelijke vertrek naar de staat van herkomst, de staat van doorreis of een andere derde staat op basis van de wil van de terugkeerder;
- Geassisteerde vrijwillige terugkeer: de terugkeer van een niet-onderdaan met de hulp van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) of andere organisaties die officieel met deze missie zijn belast;
- Begeleide vrijwillige terugkeer: elke terugkeer die plaatsvindt onder direct toezicht en controle van de nationale autoriteiten van de gaststaat, met de toestemming van de terugkeerder en dus zonder dwang. maatregelen;
- Gedwongen terugkeer: de gedwongen terugkeer naar de staat van herkomst, de staat van doorreis of een andere derde staat, op grond van een administratieve of gerechtelijke handeling;
- Verwijdering: de handeling ter uitvoering van het verwijderingsbevel, wat betekent dat de betrokkene fysiek uit het gastland wordt overgebracht;
- Uitzettingsbevel: administratieve of rechterlijke beslissing die de rechtsgrondslag voor de uitzetting vormt;
- Terugname: handeling van een staat waarbij de terugkeer van een individu (eigen onderdanen, onderdanen van derde landen of staatlozen) wordt geaccepteerd, die illegaal een andere staat is binnengekomen, zich daar bevindt of daar verblijft;
- Terugnameovereenkomst: overeenkomst waarin de wederzijdse verplichtingen van de overeenkomstsluitende partijen zijn vastgelegd, alsmede gedetailleerde administratieve en operationele procedures, om de terugkeer en doorreis te vergemakkelijken van personen die niet of niet meer voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst, aanwezigheid of verblijf in de verzoekende staat;
- Gescheiden kinderen: kinderen die gescheiden zijn van beide ouders, of van hun vorige wettelijke of gebruikelijke primaire verzorger, maar niet noodzakelijkerwijs van andere familieleden.

COMMENTAAR

1. De juridische betekenis van termen en concepten die worden gebruikt op het gebied van uitzetting of gedwongen terugkeer verschilt aanzienlijk tussen de lidstaten van de Raad van Europa. Bovendien zijn kwesties in verband met uitzettingsprocedures al aan bod gekomen in andere internationale fora, met name op EU-niveau. Om het risico op terminologische verwarring te verminderen en het gebruik van de richtsnoeren te vergemakkelijken voor de lidstaten die aan deze fora deelnemen, is besloten dat de richtsnoeren een terminologie moeten gebruiken die vergelijkbaar is met die van de EU.

2. Het onderdeel "Definities", dat als bijlage bij de richtsnoeren is opgenomen, is dan ook geïnspireerd op de mededeling van de Commissie van de Europese Gemeenschappen over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de EU verblijven (COM(2002) 564). Afgezien van enkele formele wijzigingen betreffen de enige verschillen tussen de definities in de richtsnoeren en die in de mededeling termen die niet in de mededeling zijn gedefinieerd (namelijk: staat van herkomst, staat van terugkeer, gastland, terugkeerder, begeleide vrijwillige terugkeer, begeleide vrijwillige terugkeer, alleenstaande kinderen).

TWENTY GUIDELINES ON FORCED RETURN

September 2005

TABLE OF CONTENT

Preliminary Note...	5
Twenty Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Forced Return	
Preamble	7
Chapter I – Voluntary return	
Guideline 1. Promotion of voluntary return	10
Chapter II – The removal order	
Guideline 2. Adoption of the removal order	12
Guideline 3. Prohibition of collective expulsion.....	16
Guideline 4. Notification of the removal order	18
Guideline 5. Remedy against the removal order	20
Chapter III – Detention pending removal	
Guideline 6. Conditions under which detention may be ordered	24
Guideline 7. Obligation to release where the removal arrangements are halted	28
Guideline 8. Length of detention	30
Guideline 9. Judicial remedy against detention.....	32
Guideline 10. Conditions of detention pending removal	34
Guideline 11. Children and families	36
Chapter IV - Readmission	
Guideline 12. Cooperation between states.....	38
Guideline 13. States' obligations	40
Guideline 14. Statelessness	42
Chapter V – Forced removals	
Guideline 15. Cooperation with returnees	44
Guideline 16. Fitness for travel and medical examination.....	46
Guideline 17. Dignity and safety.....	48
Guideline 18. Use of escorts.....	50
Guideline 19. Means of restraint	52
Guideline 20. Monitoring and remedies	56
Appendix – Definitions	60

PRELIMINARY NOTE

On 4 May 2005, at the 925th Meeting of the Ministers' Deputies, the Committee of Ministers of the Council of Europe on one hand adopted twenty Guidelines on forced return and, on the other hand, took note of the comments on these guidelines drafted by the Ad hoc Committee of Experts on Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons (CAHAR).

Although only the Guidelines have been formally adopted by the Committee of Ministers, in this publication both texts have been put into one single document in order to make the Guidelines more readable and easier to understand. To prevent any confusion, only the text formally adopted by the Committee of Ministers has been highlighted in grey.

**TWENTY GUIDELINES
OF THE COMMITTEE OF MINISTERS OF EUROPE
ON FORCED RETURN¹**

The Committee of Ministers,

Recalling that, in accordance with Article 1 of the European Convention on Human Rights, member states shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of the Convention;

Recalling that everyone shall have the right to freedom of movement in accordance with Article 2 of Protocol No. 4 to the Convention;

Recalling that member states have the right, as a matter of well-established international law and subject to their treaty obligations, to control the entry and residence of aliens on their territory;

Considering that, in exercising this right, member states may find it necessary to forcibly return illegal residents within their territory;

Concerned about the risk of violations of fundamental rights and freedoms which may arise in the context of forced return;

Believing that guidelines not only bringing together the Council of Europe's standards and guiding principles applicable in this context, but also identifying best possible practices, could serve as a practical tool for use by both governments in the drafting of national laws and regulations on the subject and all those directly or indirectly involved in forced return operations;

Recalling that every person seeking international protection has the right for his or her application to be treated in a fair procedure in line with international law, which includes access to an effective remedy before a decision on the removal order is issued or is executed,

1. Adopts the attached guidelines and invites member states to ensure that they are widely disseminated amongst the national authorities responsible for the return of aliens.

2. Considers that in applying or referring to those guidelines the following elements must receive due consideration:

a. none of the guidelines imply any new obligations for Council of Europe member states. When the guidelines make use of the verb "shall" this indicates only that the obligatory character of the norms corresponds to already existing obligations of member states. In certain cases however, the guidelines go beyond the simple reiteration of existing binding norms. This is indicated by the use of the verb "should" to indicate where the guidelines constitute recommendations addressed to the member states. The guidelines also identify certain good practices, which appear to represent innovative and promising ways to reconcile a return policy with full respect for human rights. States are then "encouraged" to seek inspiration from these practices, which have been considered by the Committee of Ministers to be desirable;

¹ When adopting this decision, the Permanent Representative of the United Kingdom indicated that, in accordance with Article 10.2c of the Rules of Procedure for the meetings of the Ministers' Deputies, he reserved the right of his Government to comply or not with Guidelines 2, 4, 6, 7, 8, 11 and 16.

b. nothing in the guidelines shall affect any provisions in national or international law which are more conducive to the protection of human rights. In particular, in so far as these guidelines refer to rights which are contained in the European Convention on Human Rights, their interpretation must comply with the case-law of the European Court of Human Rights;

c. the guidelines are without prejudice to member states' reservations to international instruments

COMMENTARY

Background

1. The origin of these Guidelines lies in Parliamentary Assembly Recommendation 1547(2002) on expulsion procedures in conformity with human rights and enforced with respect for safety and dignity. In its reply to Recommendation 1547(2002), the Committee of Ministers of the Council of Europe expressed its support for the idea put forward by the Parliamentary Assembly to draw up a code of good conduct for expulsion procedures that “would make it possible to lay down the various guidelines developed by different bodies within the Council of Europe in one pragmatic text to be used by governments when developing national legislation and regulations on the subject”. The Committee of Ministers also found that “such a text should also be a useful source of guidance for those directly or indirectly involved in expulsion measures” and “would provide an opportunity to increase the visibility of the Council of Europe’s activities in this field”.
2. In its Decision No. CM/859/09092003, the Committee of Ministers requested the Ad hoc Committee of Experts on Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons (CAHAR) to prepare a draft set of non-binding guidelines on expulsion procedures with the assistance of a Working Party composed of six experts appointed by the CAHAR, two experts appointed by the Steering Committee for Human Rights (CDDH) and two experts appointed by the European Committee on Migration (CDMG). The Working Party held four meetings that took place on 11-12 December 2003, on 30-31 March 2004, on 1-2 July 2004 and on 1-3 September 2004. Subsequently the draft Guidelines were discussed at the 55th Meeting of CAHAR (20-22 October 2004) who decided to forward the draft Guidelines to the Committee of Ministers for adoption. It adopted the Guidelines at the 925th Meeting of the Ministers’ Deputies on 4 May 2005.
3. In order to identify existing standards developed within the Council of Europe that have a bearing on expulsion matters, detailed research was carried out, in particular with regard to the case-law of the European Court of Human Rights and the jurisprudence of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (hereinafter “CPT”).
4. With a view to identifying certain relevant “good practices”, a questionnaire on forced return, prepared by the Working Party, was sent to the members of the CAHAR. Answers to the questionnaire were provided by 27 member states.
5. The Working Party on Expulsion Procedures held a subsequent meeting on 17-19 January 2005 with a view to preparing these comments.

Scope of application

The Guidelines apply to procedures leading to the expulsion of non-nationals from the territory of members states of the Council of Europe. Refusals to enter the national territory at the border are not included in their scope of application, although certain norms restated in the Guidelines are applicable to such decisions.

Reservations:

If in the adoption process of the Guidelines by the Committee of Ministers of the Council of Europe, a member state declares that it reserve the rights of its government, in accordance with the Rules of Procedure for the meetings of the Minister’s Deputies, to comply or not with some Guidelines, the effect of such declaration shall extend to the commentaries that relate to the Guidelines concerned.

Chapter I – Voluntary return

Guideline 1. Promotion of voluntary return

The host state should take measures to promote voluntary returns, which should be preferred to forced returns. It should regularly evaluate and improve, if necessary, the programmes which it has implemented to that effect.

COMMENTARY

1. Voluntary return is preferable to forced return, and it presents far fewer risks with respect to human rights. Therefore it is recommended to host states to promote voluntary return, in particular by affording the returnee a reasonable time for complying voluntarily with the removal order, by offering practical assistance such as incentives or meeting the transport costs, by providing complete information to the returnee, in a language he/she can understand, about the existing programmes of voluntary return, in particular those of the International Organization for Migration (IOM) and other similar organisations, which the host states have been encouraged to set up and to develop (see Parliamentary Assembly Recommendation 1237(1994) on the situation of asylum-seekers whose asylum applications have been rejected, para. 8, ix, b); and, with respect to the role of the IOM, the reply of the Committee of Ministers adopted on 21 January 2004 at the 869th Meeting of the Ministers' Deputies to Parliamentary Assembly Recommendation 1607(2003) on activities of the IOM (CM/AS(2004)Rec1607 final).

2. It is not the purpose of these Guidelines to detail the variety of programmes which states have adopted to facilitate and promote the voluntary compliance by foreigners with removal orders which they have been served with. It could be recalled however that forced return should be considered to be less desirable than voluntary return. It is also important that persons residing illegally on the territory receive proper information about the programmes which exist, for instance by brochures containing that information in different languages. States could moreover be encouraged to regularly update and amend their voluntary return programmes in the light of experience gained and the experience of other states with similar programmes. The use of indicators could contribute to this objective.

Chapter II – The removal order

Guideline 2. Adoption of the removal order

Removal orders shall only be issued in pursuance of a decision reached in accordance with the law.

1. A removal order shall only be issued where the authorities of the host state have considered all relevant information that is readily available to them, and are satisfied, as far as can reasonably be expected, that compliance with, or enforcement of, the order, will not expose the person facing return to:
 - a. a real risk of being executed, or exposed to torture or inhuman or degrading treatment or punishment;
 - b. a real risk of being killed or subjected to inhuman or degrading treatment by non-state actors, if the authorities of the state of return, parties or organisations controlling the state or a substantial part of the territory of the state, including international organisations, are unable or unwilling to provide appropriate and effective protection; or
 - c. other situations which would, under international law or national legislation, justify the granting of international protection.
2. The removal order shall only be issued after the authorities of the host state, having considered all relevant information readily available to them, are satisfied that the possible interference with the returnee's right to respect for family and/or private life is, in particular, proportionate and in pursuance of a legitimate aim.
3. If the state of return is not the state of origin, the removal order should only be issued if the authorities of the host state are satisfied, as far as can reasonably be expected, that the state to which the person is returned will not expel him or her to a third state where he or she would be exposed to a real risk mentioned in paragraph 1, sub-paragraph a. and b. or other situations mentioned in paragraph 1, sub-paragraph c.
4. In making the above assessment with regard to the situation in the country of return, the authorities of the host state should consult available sources of information, including non-governmental sources of information, and they should consider any information provided by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).
5. Before deciding to issue a removal order in respect of a separated child, assistance – in particular legal assistance – should be granted with due consideration given to the best interest of the child. Before removing such a child from its territory, the authorities of the host state should be satisfied that he/she will be returned to a member of his/her family, a nominated guardian or adequate reception facilities in the state of return.
6. The removal order should not be enforced if the authorities of the host state have determined that the state of return will refuse to readmit the returnee. If the returnee is not readmitted to the state of return, the host state should take him/her back.

COMMENTARY

1. The first sentence of this Guideline refers to the prohibition on arbitrariness in the adoption of removal orders, as an essential guarantee against the risk of discrimination in the enjoyment of the rights and freedoms of the European Convention on Human Rights.

2. It states that the decision to return an alien must be in pursuance of a decision reached in accordance with law. This language has the same meaning as in Article 1 of Protocol No. 7 ECHR, which states that “An alien lawfully resident in the territory of a state shall not be expelled therefrom except in pursuance of a decision reached in accordance with law ...”. As stated in the explanatory report to this Protocol, the decision therefore “must be taken by the competent authority in accordance with the provisions of substantive law and with the relevant procedural rules” (para. 11). The scope of application *ratione personae* of Article 1 of Protocol No. 7 ECHR is narrower than that of these Guidelines, however the Guidelines take the view that this elementary guarantee should be afforded to all persons subject to an expulsion measure, whichever their administrative status (“lawful resident” or not) and whether or not the proposed removal order would contravene an individual’s right under the European Convention on Human Rights.

3. The rest of the Guideline is based on the idea that, as the host state shall not return aliens under its jurisdiction in circumstances as defined in paragraph 1 of this Guideline, the removal order shall only be adopted if the host state is satisfied as far as can reasonably be expected on the basis of information readily available to them, that none of these circumstances are present. Of course, the addressee of the removal order may seek to have the order suspended, and possibly annulled, by exercising his/her right to an effective remedy against the decision to return him/her (see Guideline 5). However the Guideline favours a more preventive approach, with a view to limiting the number of cases where these remedies shall have to be pursued.

Paragraph 1:

1. The requirement formulated in indent a) of the first paragraph of this Guideline follows from the case-law of the European Court of Human Rights according to which “expulsion by a Contracting State may give rise to an issue under Article 3 [ECHR], and hence engage the responsibility of that State under the Convention, where substantial grounds have been shown for believing that the person in question, if expelled, would face a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 in the receiving country. In these circumstances, Article 3 implies the obligation not to expel the person in question to that country” (Eur. Ct. HR, *Soering v. the United Kingdom* judgment of 7 July 1989, Series A No. 161, p. 35, para. 88, Eur. Ct. HR, *Chahal v. the United Kingdom* judgment of 15 November 1996 (Appl. No. 22414/93), para. 74). The prohibition of expulsion extends to situations where a person risks being condemned to the death penalty in violation of Protocol No. 13 to the Convention.

2. With respect to the risk of being subjected to torture, the prohibition of imposing a person to return is also stipulated in Article 3(1) of the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, adopted and opened for signature, ratification and accession by the UN General Assembly Resolution 39/46 of 10 December 1984. The European Court of Human Rights also has ruled that the implementation of the removal order where the vital medical treatment he/she is following would be interrupted may, under certain exceptional circumstances, amount to an inhuman treatment (Eur. Ct. HR, *D. v. the United Kingdom* judgment of 2 May 1997 (Appl. No. 30240/90); *Bensaïd v the United Kingdom* judgment of 6 February 2001 (Appl. No. 44599/98)).

3. The European Court of Human Rights has not decided that expelling a person to a country where he/she runs the risk of being sentenced to life imprisonment without any possibility of early release constitutes a violation of Article 3 ECHR. However, it found that such a situation may raise an issue under that Article². See also Recommendation Rec(2003)23 of the Committee of Ministers to member states on the management by prison administrations of life sentence and other long-term prisoners.

² Eur. Ct. HR, *Weeks v. the United Kingdom* judgment of 2 March 1987, Series A No. 114; Eur. Ct. HR, *Nivette v. France* (dec.), No. 44190/98, 14 December 2000; Eur. Ct. HR, *Sawoniuk v. the United Kingdom* (dec.), No. 63716/00, 29 May 2001 (where, citing the case-law of the European Commission on Human Rights (*Weeks v. the United Kingdom*, No. 9787/82, Commission Report 12 December 1993, § 72, and *Kotalla v. the Netherlands*, Appl. No. 7994/77, Commission decision of 6 May 1978, DR 14, p. 238), the Court notes that the Commission has expressed the view that “a life sentence without any possibility of release might raise issues of inhuman treatment”); Eur. Ct. HR, *S. Einhorn v. France*, dec. of 16 October 2001 (Appl. No. 71555/01), § 27.

4. With regard to indent b), it could be recalled that the European Court of Human Rights noted that the protection afforded by Article 3 ECHR extends to situations “where the danger emanates from persons or groups of persons who are not public officials. However, it must be shown that the risk is real and that the authorities of the receiving State are not able to obviate the risk by providing appropriate protection” (*H.L.R. v. France*, judgment of 29 April 1997 (Appl. No. 24573/94), para. 40). The formulation chosen takes into account that, under the definition given in public international law, “torture” is a notion reserved to acts by state agents or private agents acting at the instigation of or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity (Article 1 of the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, of 10 December 1984).

5. The requirement formulated in indent c), reflects, in particular, the principle of “non refoulement” as set out in Article 33(1) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. States are also reminded of the existence of international instruments relating to subsidiary protection. Indent c) also takes into account the case-law of the European Court of Human Rights which has considered that “it cannot be ruled out that an issue might exceptionally be raised under Article 6 of the Convention by [a decision to return a person] in circumstances where the [returnee] has suffered or risks suffering a flagrant denial of justice in the requesting country (see the *Soering* judgment cited above, p. 45, § 113, and, *mutatis mutandis*, the *Drozdz and Janousek v. France and Spain* judgment of 26 June 1992, Series A No. 240, p. 34, § 110)”³.

Paragraph 2:

1. This paragraph aims at protecting the right to respect for family and/or private life of the returnee as well as his/her right to family life when he/she has developed a family life in the host country. This requirement results from an important case-law of the European Court of Human Rights, based on Article 8 ECHR⁴.

2. It should also be noted that, in a specific case, the European Court of Human Rights has found that Article 8 ECHR was violated where an expulsion took place which made impossible the participation of the expelled person to proceedings for which his/her presence is indispensable (*Eur. Ct. HR, Ciliz v. the Netherlands* judgment of 11 July 2000 (para. 71)).

3. In implementing the requirements of this case-law in their national regulations, the member states of the Council of Europe could seek inspiration from Recommendation Rec(2000)15 of the Committee of Ministers to the Member States of the Council of Europe concerning the security of residence of long-term migrants and, to a certain extent, from Recommendation 1504 (2001) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe concerning the non-expulsion of long-term immigrants.

Paragraph 3:

The 3rd paragraph of this Guideline follows from the inadmissibility decision of 7 March 2000 reached by the European Court of Human Rights in the case of *T.I. v. the United Kingdom* (Appl. No. 43844/98), where the Court considered that “The indirect removal [...] to an intermediate country, which is also a contracting state, does not affect the responsibility of the United Kingdom to ensure that the applicant is not, as a result of its decision to expel, exposed to treatment contrary to Article 3 of the Convention”, and which emphasized the obligation of the host state to ensure that “there are effective procedural safeguards of any kind protecting the applicant from being removed” to a third country. It is at the discretion of the host state to decide on the way it verifies the nature of the safeguards operated in the state of return. This would be even more valid where the state to which the returnee is to be returned, and from where he/she fears being expelled to a third state, is not a member state of the Council of Europe bound by the ECHR. It will be noted that the Committee against Torture (CAT) adopts the same interpretation of Article 3 of the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, of 10 December 1984, according to which “No state Party shall expel, return (refouler) or extradite a person to another state where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture” (see, in the recent case-law, decision of 11 November 2003 on communication No. 153/2000, *R.T. v. Australia*, point 6.4.).

³ Eur. Ct. HR, *S. Einhorn v. France*, dec. of 16 October 2001 (Appl. No. 71555/01), § 32.

⁴ Eur. Ct. HR, *Moustaquim v. Belgium* judgment of 18 February 1991; Eur. Ct. HR, *Beldjoudi v. France* of 16 March 1992; Eur. Ct. HR, *Nasri v. France* judgment of 13 July 1995; Eur. Ct. HR, *C. v. Belgium*, 7 August 1996; Eur. Ct. HR, *Ezzoudhi v. France* judgment of 13 February 2001; Eur. Ct. HR (1st Sect.), *Amrollah v. Denmark* judgment of 11 July 2002, Appl. No. 56811/00; Eur. Ct. HR, *Boultif v. Switzerland* judgment of 2 August 2001, Appl. No. 54273/00; Eur. Ct. HR, *Benhebba v. France* judgment of 19 June 2003, Appl. No. 53441/99, para. 32; Eur. Ct. HR, *Mokrani v. France*, judgment of 15 July 2003, Appl. No. 52206/99, para. 30-32.

Paragraph 4:

According to this Guideline, the assessment referred to in Paragraphs 1 to 3 should be made by the national authorities of the host state before issuing a removal order. In its 4th paragraph, the Guideline adds that in making the required verifications, the authorities of the host state should consult reliable available sources of information. In this respect it could be noted that, in the *Jabari v. Turkey* judgment of 11 July 2000 (Appl. No. 40035/98), the Court found that it “must give due weight to the UNHCR’s conclusion on the applicant’s claim in making its own assessment of the risk which would face the applicant if her deportation were to be implemented”.

Paragraph 5:

The first sentence of the paragraph, concerning the removal of separated children, derives from Articles 3(1) and 24 of the Convention on the Rights of Child, adopted and opened for signature by the United Nations General Assembly in its Resolution 44/25 of 20 November 1989. The requirement that the child be provided with legal and other appropriate assistance is formulated in Article 37 (d) of the Convention on the Rights of the Child in all the situations where the child is deprived from his liberty.

Paragraph 6:

The recommendation contained in this paragraph aims at avoiding a situation where foreigners are being put “in orbit”, i.e., they are obliged to leave the country where they are found without an assurance that they will be able to enter another country. In the case of *Harabi v. the Netherlands*, the European Commission on Human Rights recalled that it “held that the repeated expulsion of an individual, whose identity was impossible to establish, to a country where his admission is not guaranteed, may raise an issue under Article 3 of the Convention (...). Such an issue may arise, a fortiori, if an alien is, over a long period of time, deported repeatedly from one country to another without any country taking measures to regularise his situation” (Appl. No. 10798/84, dec. of 5 March 1986, DR 46, p. 112). The host state, the state of origin and the state of return have a joint responsibility to ensure that such situations do not occur. Guideline 2 paragraph 6 and Guidelines 12 (cooperation between states) and 13 (States’ obligations) therefore must be seen as complementary and mutually supportive.

Guideline 3. Prohibition of collective expulsion

A removal order shall only be issued on the basis of a reasonable and objective examination of the particular case of each individual person concerned, and it shall take into account the circumstances specific to each case. The collective expulsion of aliens is prohibited.

COMMENTARY

1. This Guideline restates the significance attached by the European Court of Human Rights to Article 4 of Protocol No. 4 to the ECHR. This case-law provides that collective expulsion, within the meaning of Article 4 of Protocol No. 4, is to be understood as any measure compelling aliens, as a group, to leave a country, except where such a measure is taken on the basis of a reasonable and objective examination of the particular case of each individual alien. (see the inadmissibility decision of 23 February 1999 in the case of *Andric v. Sweden* (Appl. No. 45917/99), unpublished).
2. This rule does not prohibit the material organisation of departures of groups of returnees, but the removal order must be based on the circumstances of the individual who is to be removed, even if the administrative situations of the members of that group are similar or if they present certain common characteristics.
3. It may not be sufficient however to adopt individual removal orders, if the stereotypical character of the reasons given to justify the notification of a removal order or the arrest to ensure compliance with that order, or other factors, indicate that a decision may have been taken in relation to the removal from the territory of a group of aliens, without regard to the individual circumstances of each member of the group (Eur. Ct. HR (3rd Sect.), *Conka v. Belgium* judgment of 5 February 2002, Appl. No. 51564/99, para. 59; and the friendly settlements reached in the cases of *Sulejmanovic and others* and *Sejdovic and Sulejmanovic v. Italy* (Appl. No. 57574/00 and No. 57575/00) (judgment of 8 November 2002 (Eur. Ct. HR (1st Sect.))).

Guideline 4. Notification of the removal order

1. The removal order should be addressed in writing to the individual concerned either directly or through his/her authorised representative. If necessary, the addressee should be provided with an explanation of the order in a language he/she understands. The removal order shall indicate:

- the legal and factual grounds on which it is based;
- the remedies available, whether or not they have a suspensive effect, and the deadlines within which such remedies can be exercised.

2. Moreover, the authorities of the host state are encouraged to indicate:

- the bodies from whom further information may be obtained concerning the execution of the removal order;
- the consequences of non-compliance with the removal order.

COMMENTARY

1. This Guideline provides, *inter alia*, that the removal order should be addressed in writing to the individual concerned, either in person or through his/her authorised representative. If this is not possible, the removal order should be sent by registered mail or other sure means to his/her last known address. Where the registered mail is not claimed, or where the authorised representative states that he/she has lost contact with the person concerned, the authorities should exercise due diligence to ensure that the order be adequately notified.
2. In some jurisdictions, the removal order will be considered to be notified (and thus the delays for seeking the annulment of the order to begin running) even where it is uncertain whether that order has effectively reached the addressee. This should only be the case where, in the course of previous proceedings, for instance the proceedings on the claim to asylum, it has been made clear to the person concerned that this rule would apply, and that he/she therefore should notify the authorities of any change of address, ensuring that he/she can be adequately notified at all times that he/she has been served with a removal order.
3. This Guideline encourages the member states to indicate in the removal order bodies from which further information may be obtained concerning the execution of the order. This information concerns the practical means of compliance with the removal order. The returnee could be given information as to, for instance, whether the state may contribute to the transportation costs, whether the returnee could benefit from any return programmes as referred to in Guideline 1, or whether an extension of the deadline to comply with the order may be obtained. In countries where removal orders do not contain such information, the provision of this information should be achieved without delay by other means.
4. The person, who is obliged to leave the territory of the host state, should be informed of the consequences of not complying with this obligation in order to encourage such a person to leave the territory of the host state voluntarily.
5. Some countries do not issue a separate removal order. The removal order, for instance, may be an integrated part of the refusal for asylum or residence permit, or of any other decision on the right to remain on the national territory. This Guideline should not be seen as an obstacle to this practice.

Guideline 5. Remedy against the removal order

1. In the removal order, or in the process leading to the removal order, the subject of the removal order shall be afforded an effective remedy before a competent authority or body composed of members who are impartial and who enjoy safeguards of independence. The competent authority or body shall have the power to review the removal order, including the possibility of temporarily suspending its execution.
2. The remedy shall offer the required procedural guarantees and present the following characteristics:
 - the time-limits for exercising the remedy shall not be unreasonably short;
 - the remedy shall be accessible, which implies in particular that, where the subject of the removal order does not have sufficient means to pay for necessary legal assistance, he/she should be given it free of charge, in accordance with the relevant national rules regarding legal aid;
 - where the returnee claims that the removal will result in a violation of his or her human rights as set out in Guideline 2.1, the remedy shall provide rigorous scrutiny of such a claim.
3. The exercise of the remedy should have a suspensive effect when the returnee has an arguable claim that he or she would be subjected to treatment contrary to his or her human rights as set out in Guideline 2.1.

COMMENTARY

1. This Guideline is based on Article 13 ECHR. According to the European Court of Human Rights “Article 13 [in conjunction with a substantive provision of the ECHR, in particular with Article 2, Article 3, Article 8 or Article 4 of Protocol No. 4 ECHR] requires that States must make available to the individual concerned the effective possibility of challenging the removal order and of having the relevant issues examined with sufficient procedural safeguards and thoroughness by an appropriate domestic forum offering adequate guarantees of independence and impartiality” (Eur. Ct. HR, *Shebashov v. Latvia* (dec.), 9 November 2000, No. 50065/99, unreported; Eur. Ct. HR (4th Sect.), *Al-Nashif v. Bulgaria* judgment of 20 June 2002 (Appl. No. 50963/99), para. 133).

2. This Guideline also builds on Recommendation No. R(98)13 of the Committee of Ministers to member states on the right of rejected asylum seekers to an effective remedy against decisions on expulsion in the context of Article 3 of the European Convention on Human Rights, adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1998 on the 641st Meeting of the Ministers' Deputies. However the Guideline develops further this recommendation by taking into account the fact that other hypotheses than the rejected asylum seeker are included among the situations where Article 13 ECHR guarantees a right to an effective remedy against a removal order.

3. In the countries which do not issue a separate removal order, the returnee will have the possibility of appealing the entire decision concerning his/her right to remain within the territory, including the decision on return. Thus a competent body may review the decision on return, although not separately.

Paragraph 1:

Although Article 13 ECHR does not require that the remedy be of a judicial nature, it must offer adequate guarantees. The European Court of Human Rights considers that “The scope of the Contracting States' obligations under Article 13 varies depending on the nature of the applicant's complaint; however, the remedy required by Article 13 must be “effective” in practice as well as in law. The “effectiveness” of a “remedy” within the meaning of Article 13 does not depend on the certainty of a favourable outcome for the applicant. Nor does the “authority” referred to in that provision necessarily have to be a judicial authority; but if it is not, its powers and the guarantees which it affords are relevant in determining whether the remedy before it is effective” (Eur. Ct. HR (3rd Sect.), *Conka v. Belgium* judgment of 5 February 2002, Appl. No. 51564/99, para. 75).

Paragraph 2:

1. With respect to the “required procedural guarantee”, it could be noted that in the case of *Al-Nashif v. Bulgaria*, the Court found that Article 13 ECHR had been violated where the removal order could not be effectively challenged as it was based on reasons related to national security, making it impossible for the competent Court to collect relevant evidence about the alleged national security reasons. The Court held that “Even where an allegation of a threat to national security is made, the guarantee of an effective remedy requires as a minimum that the competent independent appeals authority must be informed of the reasons grounding the deportation decision, even if such reasons are not publicly available. The authority must be competent to reject the executive's assertion that there is a threat to national security where it finds it arbitrary or unreasonable. There must be some form of adversarial proceedings, if need be through a special representative after a security clearance. Furthermore, the question whether the impugned measure would interfere with the individual's right to respect for family life and, if so, whether a fair balance is struck between the public interest involved and the individual's rights must be examined” (Eur. Ct. HR (4th Sect.), *Al-Nashif v. Bulgaria* judgment of 20 June 2002 (Appl. No. 50963/99), para. 137-138).

2. The requirement that the time-limits for exercising the remedy shall not be unreasonably short is based on the statement of the European Court of Human Rights in the case of *Jabari v. Turkey*, where, confronted with the situation of an asylum-seeker who has missed the five-days time-limit within which an application against a removal order had to be launched, and whose application had therefore been dismissed, the Court considered that “the automatic and mechanical application of such short time-limit for submitting an asylum application must be considered at variance with the protection of the fundamental value embodied in Article 3 of the Convention” (judgment of 11 July 2000, Appl. No. 40035/98, para. 40).

3. The reference made in the second indent of this paragraph to the relevant national rules regarding legal aid seeks to preserve the possibility, for the Member States who so choose, to grant legal aid subject to conditions they see fit, provided these are not discriminatory and remain in compliance with their

international obligations. It is to be noted, for instance, that some States limit the scope of free legal aid to persons who have an arguable claim that he or she would be subjected to treatment contrary to his or her human rights as set out in Guideline 2.1.

Paragraph 3:

1. The requirement according to which the exercise of the remedy should have the effect of suspending the execution of the removal order when the returnee has an arguable claim that he or she is subjected to treatment contrary to his or her human rights as set out in Guideline 2.1 is based on the judgment delivered by the European Court of Human Rights in the case of *Conka v. Belgium* (judgment of 5 February 2002, cited above, para. 79). It also seeks its inspiration from the more concise formulation of Recommendation No. R(98)13 of the Committee of Ministers to member states on the right of rejected asylum seekers to an effective remedy against decisions on expulsion in the context of Article 3 of the European Convention on Human Rights. According to this Recommendation, “the execution of the expulsion order is suspended until a decision [by an independent authority having the competence to decide on the existence of the conditions provided for by Article 3 of the Convention] is taken”. Recommendation CommDH/Rec(2001)1 of the Commissioner for Human Rights concerning the rights of aliens wishing to enter a Council of Europe member state and the enforcement of expulsion orders (19 September 2001) states that the judicial remedy which may be exercised within the meaning of Article 13 ECHR when a person alleges that the competent authorities have contravened or are likely to contravene a right guaranteed by the ECHR “must be capable of suspending enforcement of an expulsion order, at least where contravention of Articles 2 and 3 of the ECHR is alleged”.

2. These recommendations were anticipated by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe in Recommendation 1236(1994) on the right of asylum, which insisted that asylum procedures provide that “while appeals are being processed, asylum-seekers may not be deported” (para. 8, ii), d)), and in Recommendation 1327(1997) on the protection and reinforcement of the human rights of refugees and asylum-seekers in Europe, urging the member states of the Council of Europe to “provide in their legislation that any judicial appeal should have suspensive effect” (para. 8, vii, f)).

Chapter III – Detention pending removal

Guideline 6. Conditions under which detention may be ordered

1. A person may only be deprived of his/her liberty, with a view to ensuring that a removal order will be executed, if this is in accordance with a procedure prescribed by law and if, after a careful examination of the necessity of deprivation of liberty in each individual case, the authorities of the host state have concluded that compliance with the removal order cannot be ensured as effectively by resorting to non-custodial measures such as supervision systems, the requirement to report regularly to the authorities, bail or other guarantee systems.
2. The person detained shall be informed promptly, in a language which he/she understands, of the legal and factual reasons for his/her detention, and the possible remedies; he/she should be given the immediate possibility of contacting a lawyer, a doctor, and a person of his/her own choice to inform that person about his/her situation.

COMMENTARY

This Guideline is based on Article 5 ECHR. At the time being there is no case-law of the European Court of Human Rights addressing detention issues in the course of removal operations involving several States. However, the Court has said that the notion of “deprivation of liberty” includes the detention in a transit (international) zone, which the alien may leave if he/she departs for another country willing to accept him/her⁵; that detention is justified for as long as strictly necessary for the enforcement of the removal order⁶.

Paragraph 1:

1. This paragraph starts by recalling that a person may be deprived of his/her liberty, with a view to ensuring that a removal order will be executed, only in accordance with a procedure prescribed by law (on this requirement, see Eur. Ct. HR (3rd Sect.), *Shamsa v. Poland* judgment of 27 November 2003 (Appl. No. 45355/99 and no. 45357/99, para. 48-60).
2. The requirement of an individualized examination of the necessity to deprive a person of his/her liberty to ensure compliance with an order to leave the territory is part of a broader protection against arbitrariness in the way detention measures are adopted and derives from Article 5 ECHR
3. The guarantees afforded by Article 5 of the ECHR include that detention of the person should be limited to certain specific circumstances where there are objective reasons to believe that he/she will not comply with the order, for instance if the time limit for departing from the territory has passed and the alien has changed his/her place of residence without notifying the authorities of a change of address, if he/she has not complied with the measures adopted to ensure that he/she will not abscond, if he/she has in the past evaded removal. Detention should only be resorted to where other measures have failed or if there are reasons to believe that they will not suffice. These measures may include the surrendering of the passport or other identity documents to the authorities, an obligation to reside in a particular place or within a certain district, an obligation to report at regular intervals to the authorities, for instance to the closest police station, bail or sureties. As these measures constitute restrictions to the right to move freely and to choose one's residence or to the right to respect for private life, they will have to respect the conditions defined in Article 2(4) of Protocol No. 4 to the ECHR and Article 8(2) ECHR.
4. For purposes of deciding whether or not to detain a person pending removal, the impossibility to reach the person concerned could lead to a presumption that he/she has absconded and therefore should be held to ensure effective removal from the territory, only where the addressee of the removal order has been duly informed that he/she was under an obligation to inform the authorities about any change of residence.

Paragraph 2:

1. The second paragraph is based on Article 5(2) ECHR, which provides that “Everyone who is arrested shall be informed promptly, in a language which he understands, of the reasons for his arrest and of any charge against him”. The need to offer this information requires either that it is described in written form in a translated document or that an oral interpretation be provided into a language the person concerned understands. The need to inform the person arrested pending his/her removal from the territory about the remedies against the lawfulness of his/her detention derives from Article 5(4) ECHR. Further information on remedies against detention is given in Guideline 9.
2. Member states are advised to ensure that the person detained be promptly informed of his/her rights as granted under the national regulations, beyond the minimal information that must be provided under Article 5(2) ECHR. This requirement can be identified per analogy from the recommendations made by the CPT with respect to persons taken into custody because of a suspicion that they may have committed an offence. The CPT notes in this regard that “Rights for persons deprived of their liberty will be of little value if the persons concerned are unaware of their existence” (12th General Report (CPT/Inf(92)3), para. 44). This is also valid with respect to persons put into detention to ensure that they will be effectively removed from the national territory. The CPT has taken the view that “immigration detainees should be systematically provided

⁵ Eur. Ct. HR, *Amuur v. France* judgment of 25 June 1996, para. 42; Eur. Ct. HR (3rd Sect.), *Abdel Salam Shamsa v. Poland* and *Anwar Shamsa v. Poland* decisions of 5 December 2002 (Appl. No. 45355/99 and No. 45357/99), and the judgment of 27 November 2003 in those joined cases, para. 44-47.

⁶ see Eur. Ct. HR (4th Sect.), *Al-Nashif v. Bulgaria* judgment of 20 June 2002 (Appl. No. 50963/99), para. 92: “... everyone who is deprived of his liberty is entitled to a review of the lawfulness of his detention by a court, regardless of the length of confinement”.

with a document explaining the procedure applicable to them and setting out their rights. This document should be available in the languages most commonly spoken by those concerned and, if necessary, recourse should be had to the services of an interpreter" (7th General Report (CPT/Inf(97)10), para. 30).

3. The CPT has repeatedly insisted on the need to recognise a right of access to a lawyer from the very outset of custody. It has also emphasized the point that a doctor should be called without delay if a person requests a medical examination. Finally, the CPT considers that a detained person should have a right to have the fact of his/her detention notified to a third party, from the very outset of police custody. The CPT considers that "the period immediately following deprivation of liberty is when the risk of intimidation and physical ill-treatment is greatest" (12th General Report (CPT/Inf(92)3), para. 40-43). Where a person is arrested with a view to carrying out the removal of that person from the territory, the immediate possibility of accessing right of access to a lawyer also serves another function, which is to ensure that the remedy available against the deprivation of liberty will be effective: this is important considering that Article 5(4) ECHR requires a speedy process for challenging the lawfulness of detention. It will be noted at last that the possibility for the person arrested with a view to enforcing the removal order delivered against him/her to contact a lawyer and a third person to inform that person of the arrest, is of even higher importance here, because of the potentially irreversible character of the execution against that person of the removal order; therefore, any security concerns, or concerns for the effectiveness of the investigation, which may justify that certain limitations be brought to this right with regard to persons arrested upon the suspicion that they have committed criminal offences, will not normally be present here, or will normally not have the same weight.

Guideline 7. Obligation to release where the removal arrangements are halted

Detention pending removal shall be justified only for as long as removal arrangements are in progress. If such arrangements are not executed with due diligence the detention will cease to be permissible.

COMMENTARY

The rule formulated in this Guideline derives from the fact that Article 5(1) ECHR imposes a restrictive reading of the situations where such deprivation of liberty is authorised, as these are exceptions to the fundamental right to liberty and security. The European Court of Human Rights has recalled that “any deprivation of liberty under Article 5 para. 1(f) ECHR will be justified only for as long as deportation proceedings are in progress. If such proceedings are not prosecuted with due diligence, the detention will cease to be permissible under Article 5 para. 1(f)” (Eur. Ct. HR, *Chahal v. the United Kingdom*, judgment of 15 November 1996, para. 113). Indeed, this implies that when it appears that the removal of the person within a reasonable period is unrealistic, the detention ceases to be justified and release must follow (Eur. Commiss. HR, *Caprino v. the United Kingdom*, Appl. No. 6871/75, dec. of 3 March 1978, YB ECHR, 21, p. 285, 295-296 (and DR, 12, p. 14)). The Human Rights Committee adopts a similar attitude under Article 9(1) of the International Covenant on Civil and Political Rights. In *Jalloh v. the Netherlands*, it expressed the view that Article 9(1) ICCPR had not been violated, because “Once a reasonable prospect of expelling [the author of the communication] no longer existed his detention was terminated” (communication No. 794/1998, final views of 23 March 2002). The Human Rights Committee also considers that Article 9 ICCPR excludes detention for extended periods when deportation might be impossible for legal or other considerations (see e.g., Concluding Observations relating to the United Kingdom, (2001) UN doc. CCPR/CO/73/UK, para. 16).

Guideline 8. Length of detention

1. Any detention pending removal shall be for as short a period as possible.
2. In every case, the need to detain an individual shall be reviewed at reasonable intervals of time. In the case of prolonged detention periods, such reviews should be subject to the supervision of a judicial authority.

COMMENTARY

This Guideline seeks to draw the consequences from the fact that the deprivation of liberty of the alien with a view to his/her removal must not be arbitrary (Article 5 ECHR). The detention of a person, under Article 5(1), f), ECHR, may be justified by the need to ensure that the returnee will comply with the removal order. The national authorities are under an obligation to exercise due diligence to ensure that this period of detention is limited to the shortest possible time. Although it is not required under Article 5 ECHR that a decision to detain a person be taken by a judge, it nevertheless requires that there must be a possibility to challenge it before a judicial authority. This has been confirmed by the European Court of Human Rights in the case of *Shamsa v. Poland* (Eur. Ct. HR (3rd Sect.), *Shamsa v. Poland* judgment of 27 November 2003 (Appl. No. 45355/99 and No. 45357/99), para. 58-59).

Guideline 9. Judicial remedy against detention

1. A person arrested and/or detained for the purposes of ensuring his/her removal from the national territory shall be entitled to take proceedings by which the lawfulness of his/her detention shall be decided speedily by a court and, subject to any appeal, he/she shall be released immediately if the detention is not lawful.
2. This remedy shall be readily accessible and effective and legal aid should be provided for in accordance with national legislation.

COMMENTARY

1. This Guideline follows immediately from the case-law of the European Court of Human under Article 5 of the Convention.
2. Regarding the “accessibility” of the remedy referred to in the second paragraph, it could be recalled that in the case of *Conka v. Belgium*, the European Court of Human Rights identified a number of factors which, in its view, “undoubtedly affected the accessibility of the remedy”. “These include the fact that the information on the available remedies handed to the applicants on their arrival at the police station was printed in tiny characters and in a language they did not understand; only one interpreter was available to assist the large number of Romany families who attended the police station in understanding the verbal and written communications addressed to them and although he was present at the police station, he did not stay with them at the closed centre; in those circumstances, the applicants undoubtedly had little prospect of being able to contact a lawyer from the police station with the help of the interpreter and, although they could have contacted a lawyer by telephone from the closed transit centre, they would no longer have been able to call upon the interpreter’s services; despite those difficulties, the authorities did not offer any form of legal assistance at either the police station or the centre. Whatever the position – and this factor is decisive in the eyes of the Court – as the applicants’ lawyer explained at the hearing without the Government contesting the point, he was only informed of the events in issue and of his clients’ situation at 10.30 p.m. on Friday, 1 October 1999, such that any appeal to the committals division would have been pointless because, had he lodged an appeal with the division on 4 October, the case could not have been heard until 6 October, a day after the applicants’ expulsion on 5 October. Thus, (...), he was unable to lodge an appeal with the committals division (...)” (Eur. Ct. HR (3rd Sect.), *Conka v. Belgium* judgment of 5 February 2002, Appl. No. 51564/99, para. 44-45).
3. With regard to legal aid, reference can be made to comments laid down under Guideline 5.

Guideline 10. Conditions of detention pending removal

1. Persons detained pending removal should normally be accommodated within the shortest possible time in facilities specifically designated for that purpose, offering material conditions and a regime appropriate to their legal situation and staffed by suitably qualified personnel.
2. Such facilities should provide accommodation which is adequately furnished, clean and in a good state of repair, and which offers sufficient living space for the numbers involved. In addition, care should be taken in the design and layout of the premises to avoid, as far as possible, any impression of a “carceral” environment. Organised activities should include outdoor exercise, access to a day room and to radio/television and newspapers/magazines, as well as other appropriate means of recreation.
3. Staff in such facilities should be carefully selected and receive appropriate training. Member states are encouraged to provide the staff concerned, as far as possible, with training that would not only equip them with interpersonal communication skills but also familiarise them with the different cultures of the detainees. Preferably, some of the staff should have relevant language skills and should be able to recognise possible symptoms of stress reactions displayed by detained persons and take appropriate action. When necessary, staff should also be able to draw on outside support, in particular medical and social support.
4. Persons detained pending their removal from the territory should not normally be held together with ordinary prisoners, whether convicted or on remand. Men and women should be separated from the opposite sex if they so wish; however, the principle of the unity of the family should be respected and families should therefore be accommodated accordingly.
5. National authorities should ensure that the persons detained in these facilities have access to lawyers, doctors, non-governmental organisations, members of their families, and the UNHCR, and that they are able to communicate with the outside world, in accordance with the relevant national regulations. Moreover, the functioning of these facilities should be regularly monitored, including by recognised independent monitors.
6. Detainees shall have the right to file complaints for alleged instances of ill-treatment or for failure to protect them from violence by other detainees. Complainants and witnesses shall be protected against any ill-treatment or intimidation arising as a result of their complaint or of the evidence given to support it.
7. Detainees should be systematically provided with information which explains the rules applied in the facility and the procedure applicable to them and sets out their rights and obligations. This information should be available in the languages most commonly used by those concerned and, if necessary, recourse should be made to the services of an interpreter. Detainees should be informed of their entitlement to contact a lawyer of their choice, the competent diplomatic representation of their country, international organisations such as the UNHCR and the International Organization for Migration (IOM), and non-governmental organisations. Assistance should be provided in this regard.

COMMENTARY

1. The wording used in the first three paragraphs of this Guideline was inspired from the 7th General Report of the CPT (CPT/Inf(97)10, para. 29). These paragraphs also build upon the Recommendation (CommDH/Rec(2001)1) of the Commissioner for Human Rights concerning the rights of aliens wishing to enter a Council of Europe member state and the enforcement of removal orders (19 September 2001), especially paragraphs 7, 9 and 10 and upon Parliamentary Assembly Recommendation 1547(2002) on expulsion procedures in conformity with human rights and enforced with respect for safety and dignity, especially para. 13, v, d).
2. In the above mentioned report, the CPT expressed the view that “in those cases where it is deemed necessary to deprive persons of their liberty for an extended period under aliens legislation, they should be accommodated in centres specifically designed for that purpose, offering material conditions and a regime appropriate to their legal situation and staffed by suitably-qualified personnel” (7th General Report (CPT/Inf(97)10), para. 29).
3. Paragraph 4 of this Guideline is self-explanatory. With the exception of the term “normally”, the recommendation not to hold together persons detained pending their removal with ordinary prisoners reflects a similar recommendation to the Parliamentary Assembly (Recommendation 1547(2002) on expulsion procedures in conformity with human rights and enforced with respect for safety and dignity, para. 13, v, b and c) and to the Recommendation Rec(2003)5 of the Committee of Ministers to the member states on measures of detention of asylum seekers (para. 10).
4. The fifth paragraph contains requirements which may be partly derived from Article 5(4) ECHR. In particular, the possibility for the persons detained in a centre to contact a lawyer is essential for the effectiveness of the right to request a judicial review of the detention. In the CPT's views “the right of access to a lawyer should apply throughout the detention period and include both the right to speak with the lawyer in private and to have him present during interviews with the authorities concerned” (7th General Report (CPT/Inf(97)10), para. 31). With a view to ensuring that this right can be exercised, various practical measures should be taken.
5. The last sentence of this paragraph calls for a monitoring of the facilities by the competent national administrative or judicial authorities. Such monitoring should involve independent monitors such as, for example, national commissions, ombudspersons, or members of parliament.
6. The sixth paragraph states a usual guarantee against the risk of abuse or ill-treatment. The second sentence is founded on Article 13 of the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment of 10 December 1984. This provides that “Each State Party shall ensure that any individual who alleges he has been subjected to torture in any territory under its jurisdiction has the right to complain to and to have his case promptly and impartially examined by its competent authorities. Steps shall be taken to ensure that the complainant and witnesses are protected against all ill-treatment or intimidation as a consequence of his complaint or any evidence given”. Under Article 16 of the same Convention this rule also applies with the substitution of the reference to other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment to the reference to torture. The European Court of Human Rights interprets Article 3 ECHR in the same manner.
7. The last paragraph is in line with the general approach of these Guidelines, which emphasize the transparency of the return procedures and the accountability of all the agents involved. For a returnee to have access to adequate information about his rights and about available opportunities is an essential condition for being able to exercise these rights effectively and to benefit from these opportunities.

Guideline 11. Children and families

1. Children shall only be detained as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time.
2. Families detained pending removal should be provided with separate accommodation guaranteeing adequate privacy.
3. Children, whether in detention facilities or not, have a right to education and a right to leisure, including a right to engage in play and recreational activities appropriate to their age. The provision of education could be subject to the length of their stay.
4. Separated children should be provided with accommodation in institutions provided with the personnel and facilities which take into account the needs of persons of their age.
5. The best interest of the child shall be a primary consideration in the context of the detention of children pending removal.

COMMENTARY

1. Paragraphs 1, 3 and 5 of this Guideline are inspired from the relevant provisions of the Convention on the Rights of the Child, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly Resolution 44/25 of 20 November 1989 and ratified by all the member states of the Council of Europe. With respect to paragraph 2, it could be recalled that the right to respect for family life granted under Article 8 ECHR also applies in the context of detention.
2. Concerning the deprivation of liberty of children, Article 37 of the Convention on the Rights of the Child provides in particular that “arrest, detention or imprisonment of a child shall be in conformity with the law and shall be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time” (Art. 37(b)). According to Article 20(1) of this Convention, “A child temporarily or permanently deprived of his or her family environment, or in whose own best interests cannot be allowed to remain in that environment, shall be entitled to special protection and assistance provided by the State”.
3. Inspiration was also found in para. 38 of the United Nations Rules for the protection of juveniles deprived of their liberty, adopted by General Assembly Resolution 45/113 of 14 December 1990, which apply to any deprivation of liberty, understood as “any form of detention or imprisonment or the placement of a person in a public or private custodial setting, from which this person is not permitted to leave at will, by order of any judicial, administrative or other public authority” (para. 11, b)). According to para. 38: “Every juvenile of compulsory school age has the right to education suited to his or her needs and abilities and designed to prepare him or her for return to society. Such education should be provided outside the detention facility in community schools wherever possible and, in any case, by qualified teachers through programmes integrated with the education system of the country so that, after release, juveniles may continue their education without difficulty. Special attention should be given by the administration of the detention facilities to the education of juveniles of foreign origin or with particular cultural or ethnic needs. Juveniles who are illiterate or have cognitive or learning difficulties should have the right to special education”.
4. The last paragraph reflects the guiding principle of the Convention on the rights of the child whose Article 3(1) states that “In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration”. As a matter of course, this also applies to decisions concerning the holding of children facing removal from the territory.

Chapter IV – Readmission

Guideline 12. Cooperation between states

1. The host state and the state of return shall cooperate in order to facilitate the return of foreigners who are found to be staying illegally in the host state.
2. In carrying out such cooperation, the host state and the state of return shall respect the restrictions imposed on the processing of personal data relating to the reasons for which a person is being returned. The state of origin is under the same obligation where its authorities are contacted with a view to establishing the identity, the nationality or place of residence of the returnee.
3. The restrictions imposed on the processing of such personal data are without prejudice to any exchange of information which may take place in the context of judicial or police cooperation, where the necessary safeguards are provided.
4. The host state shall exercise due diligence to ensure that the exchange of information between its authorities and the authorities of the state of return will not put the returnee, or his/her relatives, in danger upon return. In particular, the host state should not share information relating to the asylum application.

COMMENTARY

1. For the purpose of establishing the identity, the nationality, or the usual place of residence of the foreigner found to be illegally staying on the territory of the host state, the authorities of this state may have to contact the diplomatic representation of the state of origin, or have their diplomatic representation in the state of origin contact the local authorities in that state. They may transmit for such purposes any documentation relevant to the determination of the identity, the nationality, or the place of residence of the returnee, such as identity documents, documents proving the nationality, [including documents which do not prove identity or nationality by themselves, but which may help to establish it along with other documents], driving licences, or biometric data including a facial photograph and fingerprints. In certain cases, the person may have to be presented before the diplomatic representation of the state believed to be his/her state of origin, for the sake of determining his/her identity. The person concerned as well as the authorities of the state of origin should be informed that in no circumstance is the returnee under an obligation to reveal in which circumstances he/she arrived in the host state, or whether he/she claimed asylum. Similarly, if such information is requested in a questionnaire proposed by the authorities of the state thought to be the state of origin, the person concerned should be informed that he/she has a right not to give such information.
2. In the framework of their duty to cooperate, the states of return and of origin shall assist the host state, in particular, in establishing the nationality and the identity of the person concerned and shall issue the travel documents required for implementing return, at the request of the host state.
3. The only reason the authorities of the host state should give to the authorities of the state of origin or the state of return, in principle through the diplomatic representation of that state in the host state, when applying for a travel document, is that the person for whom the travel document is requested is not authorised to stay further on the national territory. Whether the person has applied for asylum or not is not relevant information for the obtaining of such travel documents. The criminal records of the returnee, or whether he/she has been convicted in the host state, should only be transmitted where this is in accordance with usual rules on judicial and police cooperation and with all relevant applicable laws.
4. The authorities of the host state may inform the authorities of the state of origin, to which the person concerned is returned, of the measures taken, “to ensure the expelled persons are not considered criminals” (Parliamentary Assembly Recommendation 1547(2002) on expulsion procedures in conformity with human rights and enforced with respect for safety and dignity, para. 13, vii).

Guideline 13. States' obligations

1. The state of origin shall respect its obligation under international law to readmit its own nationals without formalities, delays or obstacles, and cooperate with the host state in determining the nationality of the returnee in order to permit his/her return. The same obligation is imposed on states of return where they are bound by a readmission agreement and are, in application thereof, requested to readmit persons illegally residing on the territory of the host (requesting) state.
2. When requested by the host state to deliver documents to facilitate return, the authorities of the state of origin or of the state of return should not enquire about the reasons for the return or the circumstances which led the authorities of the host state to make such a request and should not require the consent of the returnee to return to the state of origin.
3. The state of origin or the state of return should take into account the principle of family unity, in particular in relation to the admission of family members of the returnees not possessing its nationality.
4. The state of origin or the state of return shall refrain from applying any sanctions against returnees:
 - on account of their having filed asylum applications or sought other forms of protection in another country;
 - on account of their having committed offences in another country for which they have been finally convicted or acquitted in accordance with the law and penal procedure of each country; or
 - on account of their having illegally entered into, or remained in, the host state.

COMMENTARY

This Guideline is closely inspired by Recommendation No. R(99)12 of the Committee of Ministers to member states on the return of rejected asylum-seekers.

Paragraph 1:

1. This paragraph derives from the right of every person not to be arbitrarily deprived of the right to enter his own country (Article 12(4) ICCPR; Article 3(2) of Protocol No. 4 ECHR). The Human Rights Committee has noted that Article 12(4) of the International Covenant on Civil and Political Rights “includes not only the right to return after having left one’s own country; it may also entitle a person to come to the country for the first time if he or she was born outside the country (for example, if that country is the person’s State of nationality). The right to return is of the utmost importance for refugees seeking voluntary repatriation” (General Comment 27, “Article 12”, adopted on 2 November 1999, para. 19). Moreover, Article 12(2) ICCPR guarantees the right to leave “any country, including his own”. This implies that a person residing in a country of which he/she is not a national should be able to leave that country. According to the Human Rights Committee: “Since international travel usually requires appropriate documents, in particular a passport, the right to leave a country must include the right to obtain the necessary travel documents. The issuing of passports is normally incumbent on the State of nationality of the individual. The refusal by a State to issue a passport or prolong its validity for a national residing abroad may deprive this person of the right to leave the country of residence and to travel elsewhere” (General Comment 27, cited above, para. 9).

2. Where a readmission agreement is applicable between the host state and the state of origin or return, the readmission takes place on the basis of the terms of such an agreement, or as otherwise agreed by the parties.

Paragraph 2:

The paragraph provides, *inter alia*, that the authorities of the state of origin or of the state of return should not enquire about the reasons for the return or the circumstances which lead the authorities of the host state to request the delivery of documents to facilitate the return. This is not only a means to guarantee that the returnee will be effectively protected from any form of reprisal intimidation or prosecution for having been returned by the host state. It is also a requirement flowing from the duty of all states not to process personal data for illegitimate purposes and only to process data which are adequate, relevant, and not excessive in relation to the purposes for which they are processed (Article 17 ICCPR; Article 8 ECHR; Article 5 of the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, 28 January 1981 (ETS No. 108)).

Paragraph 3:

It derives from the right to respect for family life (Article 17 ICCPR; Article 8 ECHR). Under Article 8 ECHR, the Contracting Parties may be under an obligation to authorise non-nationals to enter on to their national territory and reside there with their family, if the family life cannot be pursued elsewhere, unless the interest of the state in controlling immigration predominates over the interest of the persons concerned to pursue their family life⁷.

Paragraph 4:

1. The first indent derives from a combined reading of Article 12(2) (freedom to leave one’s own country) and Article 19(2) (freedom of expression) of the International Covenant on Political and Civil Rights.

2. The second indent derives from the *non bis in idem* principle.

3. The obligation described in the third indent is without prejudice of the right of the authorities of the state of return to prosecute the returnee for any offences he/she may have committed, for which he/she has not been prosecuted or has not been convicted or acquitted either in that state or in any other state, including the host state from which he/she is expelled. It is also without prejudice of the application of supervisory measures by the authorities of the state of return.

⁷ see, *inter alia*, Eur. Ct. HR, *Gül v. Switzerland* judgment of 19 February 1996, *Rep.*, 1996-I, p. 73; Eur. Ct. HR, *Ahmut v. the Netherlands* judgment of 28 November 1996, *Rep.*, 1996-VI, p. 2030; Eur. Ct. HR, *Sen v. the Netherlands* judgment of 21 December 2001, Appl. No. 31465/96, para. 41.

Guideline 14. Statelessness

The state of origin shall not arbitrarily deprive the person concerned of its nationality, in particular where this would lead to a situation of statelessness. Nor shall the state of origin permit the renunciation of nationality when this may lead, for the person possessing this state's nationality, to a situation of statelessness which could then be used to prevent his or her return.

COMMENTARY

1. The first sentence of this Guideline has been inspired by Article 15(2) of the Universal Declaration of Human Rights of 10 December 1948 which states “no one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality”.
2. Further, the United Nations Resolution A/RES/50/152 adopted by the General Assembly on 9 February 1996 calls upon the States to adopt nationality legislation with a view to reducing statelessness, in line with principles of international law in particular by preventing arbitrary deprivation of nationality.
3. Finally it derives from Recommendation of the Committee of Ministers No. R(99)18 on the avoidance and reduction of statelessness that takes into account the 1954 United Nations Convention relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 UN Convention on the Reduction of Statelessness and hopes that “as many member States as possible will soon sign and ratify the 1997 European Convention on nationality”. It recommends, *inter alia*, that the governments avoid and reduce statelessness, that they avoid arbitrary deprivation of nationality and ensure that the renunciation to nationality will not take place without the possession, actual acquisition or guarantee of acquisition of another nationality.
4. Article 12(4) ICCPR, that guarantees the right to enter one's own country, is relevant in this context. The Human Rights Committee has noted in that respect that “A State party must not, by stripping a person of nationality or by expelling an individual to a third country, arbitrarily prevent this person from returning to his or her own country” (General Comment 27, “Article 12”, adopted on 2 November 1999, para. 21). Although a state may deny a passport requested by a person claiming to be its national, it must at least make the necessary investigations to discover whether a person has, or does not have, the nationality of that country (Human Rights Committee, *J.M. v. Jamaica*, communication No. 165/84, final views of 26 March 1986).
5. With respect to the last sentence of this Guideline, an exemplary case presented to the European Court of Human Rights in this respect was *Mogos and Krifka v. Germany*, where the applicants had voluntarily waived their Romanian nationality to become stateless, thereby avoiding expulsion to their state of origin, until Germany could find an agreement with Romania concerning a few hundreds of persons in similar situations which Romania agreed to readmit and the naturalisation of whom it agreed to facilitate (Eur. Ct. HR, *Mogos and Krifka v. Germany*, dec. of 27 March 2003, Appl. No. 78084/01).
6. Although Article 31 of the Convention relating to the Status of Stateless Persons adopted on 28 September 1954 by the Conference of Plenipotentiaries convened by Economic and Social Council Resolution 526 A(XVII) of 26 April 1954 imposes certain conditions for the removal of stateless persons, this provision does not prohibit the removal of such persons; however no removal will in practice be possible if no State accepts to admit those stateless persons on its territory.

Chapter V – Forced removals

Guideline 15. Cooperation with returnees

1. In order to limit the use of force, host states should seek the cooperation of returnees at all stages of the removal process to comply with their obligations to leave the country.
2. In particular, where the returnee is detained pending his/her removal, he/she should as far as possible be given information in advance about the removal arrangements and the information given to the authorities of the state of return. He/she should be given an opportunity to prepare that return, in particular by making the necessary contacts both in the host state and in the state of return, and if necessary, to retrieve his/her personal belongings which will facilitate his/her return in dignity.

COMMENTARY

1. The removal operations should develop, insofar as possible, with the cooperation of the returnee, even where a form of supervised or forced return is organised as a result of the choice of the returnee not to voluntarily comply with the removal order. When a returnee has not been convinced by a voluntary return programme to voluntarily comply with the removal order, it will be advisable not to rely simply on the threat to use coercive measures.

2. The second paragraph of this Guideline is best explained by quoting from the 13th General Report of the CPT (CPT/Inf(2003)35, para. 41): "Operations involving the deportation of immigration detainees must be preceded by measures to help the persons concerned organise their return, particularly on the family, work and psychological fronts. It is essential that immigration detainees be informed sufficiently far in advance of their prospective deportation, so that they can begin to come to terms with the situation psychologically and are able to inform the people they need to let know and to retrieve their personal belongings. The CPT has observed that a constant threat of forcible deportation hanging over detainees who have received no prior information about the date of their deportation can bring about a condition of anxiety that comes to a head during deportation and may often turn into a violent agitated state. In this connection, the CPT has noted that, in some of the countries visited, there was a psycho-social service attached to the units responsible for deportation operations, staffed by psychologists and social workers who were responsible, in particular, for preparing immigration detainees for their deportation (through ongoing dialogue, contacts with the family in the country of destination, etc.). Needless to say, the CPT welcomes these initiatives and invites those States which have not already done so to set up such services".

Guideline 16. Fitness for travel and medical examination

1. Persons shall not be removed as long as they are medically unfit to travel.
2. Member states are encouraged to perform a medical examination prior to removal on all returnees either where they have a known medical disposition or where medical treatment is required, or where the use of restraint techniques is foreseen.
3. A medical examination should be offered to persons who have been the subject of a removal operation which has been interrupted due to their resistance in cases where force had to be used by the escorts.
4. Host states are encouraged to have "fit-to-fly" declarations issued in cases of removal by air.

COMMENTARY

1. The first paragraph of this Guideline derives from rights guaranteed under Articles 2 and 3 ECHR. The Guideline takes into account the recommendations made by the CPT that has emphasised the “importance of allowing immigration detainees to undergo a medical examination before the decision to deport them is implemented” (13th General Report (CPT/Inf(2003)35), para. 39).
2. Medical examination and transfer of medical information should only be carried out in accordance with human rights and relevant personal data protection legislation.
3. With respect to medical examination to be offered to persons who have been the subject of an abortive deportation operation, the CPT has found that: “ In this way it will be possible to verify the state of health of the person concerned and, if necessary, establish a certificate attesting to any injuries. Such a measure could also protect escort staff against unfounded allegations” (13th General Report (CPT/Inf(2003)35), para. 39).
4. Without stating this as an obligation, this Guideline also encourages states to have “fit-to-fly” declarations systematically delivered before a removal by air.

Guideline 17. Dignity and safety

While respecting the dignity of the returnee, the safety of the other passengers, of the crew members and of the returnee himself/herself shall be paramount in the removal process. The removal of a returnee may have to be interrupted where its continuation would endanger this.

COMMENTARY

This Guideline emphasises that the return operation should not be presented to the escort as having to succeed “at all costs”. The safety of the returnee, of the other passengers and of the crew members shall be paramount in the removal process. If the attempt to remove the returnee fails because his/her resistance brings into question the safety of the returnee, of the other passengers, and/or of the crew, the operation may be interrupted and the person concerned returned to detention. In its 13th General Report CPT expressed its view that it is also beneficial if each deportation operation where difficulties are foreseeable is monitored by a manager from the competent unit, able to interrupt the operation at any time (CPT/Inf(2003)35, para. 45).

Guideline 18. Use of escorts

1. The authorities of the host state are responsible for the actions of escorts acting on their instruction, whether these people are state employees or employed by a private contractor.
2. Escort staff should be carefully selected and receive adequate training, including in the proper use of restraint techniques. The escort should be given adequate information about the returnee to enable the removal to be conducted safely, and should be able to communicate with the returnee. Member states are encouraged to ensure that at least one escort should be of the same sex as that of the returnee.
3. Contact should be established between the members of the escort and the returnee before the removal.
4. The members of the escort should be identifiable; the wearing of hoods or masks should be prohibited. Upon request, they should identify themselves in one way or another to the returnee.

COMMENTARY

Paragraph 1:

1. According to this paragraph member States are allowed to use either state employees or private contractors to implement return operations. Privatization should not lead the public authorities to escape or diminish their responsibilities.

Paragraph 2:

1. The principle under paragraph 2 requires, *inter alia*, that the escorts in charge of forced returns should be composed of specially trained members (see also the 13th General Report of the CPT (CPT/Inf(2003)35), para. 42). Such training could comprise training in intercultural communication, stress management, and in the legal and medical aspects of the removal operation. A number of states have made progress in this area since a few years. The CPT has noted that "certain management strategies had had a beneficial effect: the assignment of escort duties to staff who volunteered, combined with compulsory rotation (in order to avoid professional exhaustion syndrome and the risks related to routine, and ensure that the staff concerned maintained a certain emotional distance from the operational activities in which they were involved) as well as provision, on request, of specialised psychological support for staff".

2. The recommendation according to which the escort should comprise at least one person of the same sex as that of the returnee is based on the consideration that this may facilitate communication between the returnee and the escort; in certain situations, it may help preserve the dignity and intimacy of the returnee; it also constitutes a confidence-building measure.

Paragraph 3:

1. This paragraph is based on the assumption that the lack of communication between the members of the escort and the returnee often explains panicked reactions from the returnee, especially when he/she has been given no or insufficient information about the procedure of return and the situation he/she will be confronted with in the country to which he/she is returned. Such a lack of communication may also result in a lack of respect on the part of the escort members for the returnee, leading sometimes to dehumanisation. Therefore, some contact between the escort and the returnee should take place before the actual return operation begins, if at all practicable.

Paragraph 4:

1. According to this paragraph, the members of the escort should be identifiable. For instance, the members of the escort could present themselves by name or they could have their name or a number indicated on a badge. The wearing of hoods or masks by the members of the escort should be prohibited, as this may accentuate the anxiety of the returnee, limit the possibilities of adequate communication between the members of the escort and the returnee and make it more difficult or impossible to ascertain who is responsible in the event of allegations of ill-treatment.

2. It will be noted that the Guidelines do not offer an opinion on the question whether the return operation should be carried out using regular (scheduled) flights, or chartered flights in cargo or military planes. The standards of the Council of Europe, and in particular Article 4 of Protocol No. 4 ECHR, do not express a prohibition with respect to either means of effectuating removals by air. Each formula presents both advantages and disadvantages. Member States remain free in deciding in which way the removal operation should be implemented. Such a decision is without prejudice to the fact that the removal operation shall be conducted in full respect of the rights guaranteed by the ECHR.

Guideline 19. Means of restraint

1. The only forms of restraint which are acceptable are those constituting responses that are strictly proportionate responses to the actual or reasonably anticipated resistance of the returnee with a view to controlling him/her.
2. Restraint techniques and coercive measures likely to obstruct the airways partially or wholly, or forcing the returnee into positions where he/she risks asphyxia, shall not be used.
3. Members of the escort team should have training which defines the means of restraint which may be used, and in which circumstances; the members of the escort should be informed of the risks linked to the use of each technique, as part of their specialised training. If training is not offered, as a minimum regulations or Guidelines should define the means of restraint, the circumstances under which they may be used, and the risks linked to their use.
4. Medication shall only be administered to persons during their removal on the basis of a medical decision taken in respect of each particular case.

COMMENTARY

1. This Guideline signifies that the escort may use coercive measures on individuals who refuse or resist the removal only if they are proportionate and do not exceed reasonable force. This requirement of proportionality is expressed by the European Court of Human Rights under Article 3 ECHR, with respect to which it noted that “In respect of a person deprived of his liberty, recourse to physical force which has not been made strictly necessary by his own conduct diminishes human dignity and is in principle an infringement of the right set forth in Article 3”, but that the use of force may be made necessary, provided it was not excessive, by the conduct of the person against whom force is used (Eur. Ct. HR (4th Sect.), *Berlinski v. Poland* judgment of 20 June 2002 (Appl. No. 27715/95 and No. 30209/96), para. 59-65).

2. The requirement to administer medication only “on the basis of a medical decision” sets out in paragraph 4 of the Guideline is also a requirement of Article 5 of the Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with Regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Medicine, signed in Oviedo on 4 April 1997 (ETS No. 164). Medicine should also be provided if there is a case of medical need on the part of the returnee.

3. This Guideline was inspired from the following extracts of the 13th General Report of the CPT (CPT/Inf(2003)35 – footnotes have been omitted):

“33. Clearly, one of the key issues arising when a deportation operation is carried out is the use of force and means of restraint by escort staff. The CPT acknowledges that such staff are, on occasion, obliged to use force and means of restraint in order to effectively carry out the deportation; however, the force and the means of restraint used should be no more than § reasonably necessary. The CPT welcomes the fact that in some countries the use of force and means of restraint during deportation procedures is reviewed in detail, in the light of the principles of lawfulness, proportionality and appropriateness.

34. The question of the use of force and means of restraint arises from the moment the detainee concerned is taken out of the cell in which he/she is being held pending deportation (whether that cell is located on airport premises, in a holding facility, in a prison or a police station). The techniques used by escort personnel to immobilise the person to whom means of physical restraint – such as steel handcuffs or plastic strips – are to be applied deserve special attention. In most cases, the detainee will be in full possession of his/her physical faculties and able to resist handcuffing violently. In cases where resistance is encountered, escort staff usually immobilise the detainee completely on the ground, face down, in order to put on the handcuffs. Keeping a detainee in such a position, in particular with escort staff putting their weight on various parts of the body (pressure on the ribcage, knees on the back, immobilisation of the neck) when the person concerned puts up a struggle, entails a risk of positional asphyxia.

There is a similar risk when a deportee, having been placed on a seat in the aircraft, struggles and the escort staff, by applying force, oblige him/her to bend forward, head between the knees, thus strongly compressing the ribcage. In some countries, the use of force to make the person concerned bend double in this way in the passenger seat is, as a rule, prohibited, this method of immobilisation being permitted only if it is absolutely indispensable in order to carry out a specific, brief, authorised operation, such as putting on, checking or taking off handcuffs, and only for the duration strictly necessary for this purpose.

The CPT has made it clear that the use of force and/or means of restraint capable of causing positional asphyxia should be avoided whenever possible and that any such use in exceptional circumstances must be the subject of Guidelines designed to reduce to a minimum the risks to the health of the person concerned.

35. The CPT has noted with interest the directives in force in certain countries, according to which means of restraint must be removed during the flight (as soon as take-off has been completed). If, exceptionally, the means of restraint had to be left in place, because the deportee continued to act aggressively, the escort staff were instructed to cover the foreigner’s limbs with a blanket (such as that normally issued to passengers), so as to conceal the means of restraint from other passengers.

On the other hand, instructions such as those followed until recently in one of the countries visited in connection with the most problematic deportation operations, whereby the persons concerned were

made to wear nappies and prevented from using the toilet throughout the flight on account of their presumed dangerousness, can only lead to a degrading situation.

36. In addition to the avoidance of the risks of positional asphyxia referred to above, the CPT has systematically recommended an absolute ban on the use of means likely to obstruct the airways (nose and/or mouth) partially or wholly. [...] It notes that this practice is now expressly prohibited in many States Parties and invites States which have not already done so to introduce binding provisions in this respect without further delay.

37. It is essential that, in the event of a flight emergency while the plane is airborne, the rescue of the person being deported is not impeded. Consequently, it must be possible to remove immediately any means restricting the freedom of movement of the deportee, upon an order from the crew.

Account should also be taken of the health risks connected with the so-called "economy-class syndrome" in the case of persons who are confined to their seats for long periods.

38. [...] The CPT also has very serious reservations about the use of incapacitating or irritant gases to bring recalcitrant detainees under control in order to remove them from their cells and transfer them to the aircraft. The use of such gases in very confined spaces, such as cells, entails manifest risks to the health of both the detainee and the staff concerned. Staff should be trained in other control techniques (for instance, manual control techniques or the use of shields) to immobilise a recalcitrant detainee."

"40. During many visits, the CPT has heard allegations that immigration detainees had been injected with medication having a tranquillising or sedative effect, in order to ensure that their deportation proceeded without difficulty. On the other hand, it also noted in certain countries that instructions prohibited the administration, against the will of the person concerned, of tranquillisers or other medication designed to bring him or her under control. The CPT considers that the administration of medication to persons subject to a deportation order must always be carried out on the basis of a medical decision taken in respect of each particular case. Save for clearly and strictly defined exceptional circumstances, medication should only be administered with the informed consent of the person concerned".

Guideline 20. Monitoring and remedies

1. Member states should implement an effective system for monitoring forced returns.
2. Suitable monitoring devices should also be considered where necessary.
3. The forced return operation should be fully documented, in particular with respect to any significant incidents that occur or any means of restraint used in the course of the operation. Special attention shall be given to the protection of medical data.
4. If the returnee lodges a complaint against any alleged ill-treatment that took place during the operation, it should lead to an effective and independent investigation within a reasonable time.

COMMENTARY

Paragraph 1:

1. The first paragraph is built upon the idea that effective monitoring of removal operations reinforces the accountability of those responsible for implementing.
2. Various possibilities exist to monitor removal operations. In some member states, an independent form of monitoring has been organised.
3. For instance, an NGO provided the Working Party on Expulsion Procedures with the following explanation on how it undertakes the monitoring of removal operations:
 4. "Usually the staff of the office in charge of the removal monitoring receives timely information about the removal operations that are being scheduled for a near future. Having received these pieces of information the monitor might decide to discuss the removal in advance with the police officers and state representatives involved. Already at this stage the monitor might be able to deliver important information about the returnee's situation.
 5. The actual process of monitoring starts when the returnee is handed over by the authority for aliens to the police for transportation by air and generally ends with the take-off of the plane. However, if the removal is carried out by an official governmental flight the monitor can also enter the plane and might sometimes even be able to accompany the flight (to date the monitor has done so once). In these situations the monitoring period even extends to the arrival in the country of destination.
 6. The monitor is visible and approachable for the returnee but generally does not take any action on his or her own initiative unless considered necessary to ensure the proper process of the removal and to safeguard the observance of the deportee's rights. The monitor has access to all areas used for removal operations. While the operation takes place the monitor seeks to conduct a constant dialogue with all participants, in particular with the police officers who carry out the removal.
 7. If necessary the monitor will point at changes in the returnee's situation which might lead to the removal being inadequate or illegal. It is also possible for the monitor to organise contact with lawyers, e.g. in situations where the removal order is still under judicial review. If the deportee so wishes the monitor organises contact with the airport chaplaincy for pastoral care. In practical terms, the monitor sees that the returnees receive proper catering before and during the flights and organises proper storage of the returnee's belongings. The state authorities have ordered by decree that a small amount of cash (€50) can be offered to returnees without means in order to provide them with the necessary means to reach their regions of origin. The monitoring service makes sure that the cash is handed out to the returnees and might provide similar financial means from its own resources.
 8. The monitor will document each removal operation and regularly report to a mixed committee composed of officials and NGO representatives. He or she will furthermore deliver regular information to the authorities. Hence, the monitor sensitises the authorities involved with regard to the problems related to removal. The monitor regularly attends training sessions for the federal police.
 9. All those participating in the monitoring process, whether state officials or representatives of NGO's agree that monitoring has contributed to making the process of removal more transparent, thereby decreasing the use of force and violence during the operations. At the same time the implementation of international human rights standards has improved."
 10. Although the return operations should, insofar as possible, be conducted in a transparent and open manner, there are limits to monitoring by the media which it may be important to recall. Indeed, where the presence of the media is envisaged to ensure full transparency of the deportation operation, the requirements of the presumption of innocence (Article 6(2) ECHR) and of the right to respect for private life (Article 8 ECHR) should be taken into account. The need to guarantee the presumption of innocence of the concerned persons may justify imposing restrictions on the media who may be tempted to reveal the name of the officers having taken part in a deportation, where a criminal procedure is launched against them after allegations of ill-treatment. In the case of *'Wirtschafts-Trend' Zeitschriften-Verlags GmbH v. Austria*, the European Court of Human Rights concluded that the application of an editor was manifestly ill-founded and therefore inadmissible, in a situation where he was fined for having revealed the name of officers accused of being criminally liable for the death of an expelled asylum-seeker from Niger. The Court said that although

“the subject-matter of the present article was an issue of public concern and was part of a political debate on the lawfulness of deportation practices in Austria”, however, the report “also contained information on criminal proceedings against the police officers, which were pending at an early stage”. Observing that “the applicant company was not prevented from reporting about all details concerning the issue except for the full name of the police officer”, the Court noted that “the disclosure of his full name did not add anything of public interest to the information already given in the article that could have outweighed the interests of the person concerned in non-disclosure of his identity”; it concluded that the imposition of a modest fine to the editor for having unnecessarily published the name of the police officer concerned did not constitute a disproportionate interference with his freedom of expression (Eur. Ct. HR (3rd Sect.), *“Wirtschafts-Trend” Zeitschriften-Verlags GmbH v. Austria* decision of 14 November 2002 (Appl. No. 62746/00)). The principles applicable are summarized in the Recommendation Rec(2003)13 of the Committee of Ministers to member states on the provision of information through the media in relation to criminal proceedings, adopted by the Committee of Ministers on 10 July 2003 at the 848th Meeting of the Ministers’ Deputies (see especially principles 2 (Presumption of innocence) and 8 (Protection of privacy in the context of on-going criminal proceedings)).

Paragraph 2:

The monitoring devices referred to are diverse. The authorities could consider installing video cameras to monitor the most sensitive areas where the return operation takes place, especially the corridor leading to the tarmac. The most delicate phases could be videotaped, especially the departure from the holding centre where the returnee has been detained, the travel towards the airport, and the boarding of the aircraft. Although the risk of such views are partial and not capable of fully representing the reality, the advantages such video recording presents, also in the event of false allegations of ill-treatment, must be weighed against the possible lacunae or disadvantages.

Paragraph 3:

1. The third paragraph provides for the removal operation to be fully documented. A practical way to achieve this is to ensure that a complete report be submitted to the hierarchical superiors of the officers in charge. In this report, each significant incident should be described and precisely located in time. Any significant action taken by the escort, concerning especially the use and removal of means of constraint, should be described, and the member of the escort responsible for the decision and the implementation identified.
2. Medical information collected either before the removal operation, or after a failed attempt at removal, or both (see Guideline 16), may have to be kept in a separate file.

Paragraph 4:

The necessity for an effective and independent investigation to be conducted when a returnee lodges a complaint for ill treatment is a requirement of the European Convention on Human Rights, and of its Article 3 in particular.

Appendix

Definitions

For the purpose of these guidelines, the following definitions apply:

- State of origin: the state of which the returnee is a national, or where he/she permanently resided legally before entering the host state;
- State of return: the state to which a person is returned;
- Host state: the state where a non-national of that state has arrived, and/or has sojourned or resided either legally or illegally, before being served with a removal order;
- Illegal resident: a person who does not fulfil, or no longer fulfils, the conditions for entry, presence in, or residence on the territory of the host state;
- Returnee: any non-national who is subject to a removal order or is willing to return voluntarily;
- Return: the process of going back to one's state of origin, transit or other third state, including preparation and implementation. The return may be voluntary or enforced;
- Voluntary return: the assisted or independent departure to the state of origin, transit or another third state based on the will of the returnee;
- Assisted voluntary return: the return of a non-national with the assistance of the International Organization for Migration (IOM) or other organisations officially entrusted with this mission;
- Supervised voluntary return: any return which is executed under direct supervision and control of the national authorities of the host state, with the consent of the returnee and therefore without coercive measures;
- Forced return: the compulsory return to the state of origin, transit or other third state, on the basis of an administrative or judicial act;
- Removal: act of enforcement of the removal order, which means the physical transfer out of the host country;
- Removal order: administrative or judicial decision providing the legal basis of the removal;
- Readmission: act by a state accepting the re-entry of an individual (own nationals, third country nationals or stateless persons), who has been found illegally entering, being present in or residing in another state;
- Readmission agreement: agreement setting out reciprocal obligations on the contracting parties, as well as detailed administrative and operational procedures, to facilitate the return and transit of persons who do not or no longer fulfil the conditions of entry to, presence in or residence in the requesting state;
- Separated children: children separated from both parents, or from their previous legal or customary primary care-giver, but not necessarily from other relatives.

COMMENTARY

1. The legal significations of terms and concepts used in the field of expulsion or forced return differ to a great extent amongst Member states of the Council of Europe. In addition, issues linked with expulsion procedures have already been addressed in other international fora, in particular at the EU level. With a view to reducing the risk of confusion on terminology and to facilitate the use of the Guidelines for those member states that are taking part in those fora, it was decided that the Guidelines should use a terminology similar to the one adopted by the EU.

2. Consequently the “Definitions” part that appears as an annex to the Guidelines was inspired from the Commission of the European Communities’ Communication on a Community return policy on illegal residents (COM(2002)564). Apart from few formal modifications, the only distinctions between the definitions used in the Guidelines and the ones used in the Communication concern terms that were not defined in the Communication (these are: state of origin, state of return, host state, returnee, assisted voluntary return, supervised voluntary return, separated children).